

Les Pouvoirs de Police Judiciaire des Préfets

Article 10 du Code d'Instruction Criminelle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux, le vendredi
6 mai 1938, à 14 h. 30, par

Pierre LAUTÉCAZE

TOULOUSE

Imprimerie A. ESCOURBIAC

4, Rue Baour-Lormian, 4

1938



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les Pouvoirs de Police Judiciaire des Préfets

Article 10 du Code d'Instruction Criminelle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux, le vendredi
6 mai 1938, à 14 h. 30, par

Pierre LAUTÉCAZE

TOULOUSE

Imprimerie A. ESCOURBIAC

4, Rue Baour-Lormian, 4

1938

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

M. FERRON, ✱, ✎ I., *Doyen honoraire.*

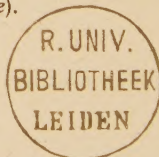
PROFESSEURS HONORAIRES :

- MM. SAUVAIRE-JOURDAN, ✱, ✎ I.; LESCURE, ✎ I., ✎ . ;
 DE BOECK, ✱, ✎ I.; NOAILLES, ✱, ✎ I.; BENZACAR, ✱, ✎ I.
 MM. FERRADOU, ✱, ✎ I., *Doyen*, professeur d'*Histoire du droit*, chargé
 d'un cours de *Pandectes* (Diplôme d'études supérieures).
 MARGAT, ✎ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de
Droit international privé (Licence).
 BONNECASE, ✎ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours
 de *Droit maritime* (3^e année).
 PALMADE, ✱, ✎ A., ✎ , professeur de *Droit commercial*.
 VIZIOZ, ✎ I., professeur de *Procédure civile*, chargé d'un cours
 de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures) et d'un
 cours de *Procédure civile et voies d'exécution* (Capacité).
 BONNARD, ✱, ✎ I., ✎ , *Assesseur du Doyen*, professeur de *Droit*
administratif, chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé*
 (Diplôme d'études supérieures).
 POPLAWSKI, ✱, ✎ I., professeur de *Droit criminel*, chargé d'un
 cours de *Législation industrielle* et d'un cours de *Droit criminel*
 (Capacité).
 BOYE, ✱, ✎ I., ✎ , professeur de *Droit romain*.
 MOUNIER, ✎ I., professeur d'*Economie politique*, chargé d'un cours
 d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supé-
 rieures).
 BIBIE, ✱, ✎ , professeur de *Droit international public*.
 REGLADE, ✎ A., professeur de *Droit constitutionnel et adminis-
 tratif*.
 GARRIGOU-LAGRANGE, ✎ A., professeur d'*Economie politique*
 et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale*
 (3^e année).
 HUBRECHT, ✎ I., professeur d'*Histoire du droit* (Doctorat), chargé
 d'un cours de *Droit romain* (Licence, 2^e année).
 LABORDE-LACOSTE, ✱, ✎ I., professeur de *Droit civil*, chargé
 d'un cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.
 BRETHER DE LA GRESSAYE, ✎ I., professeur à la Faculté de droit
 d'Aix, chargé d'un cours de *Droit commercial* (Licence), d'un
 cours de *Droit civil approfondi* (Doctorat) et d'un cours de *Droit*
civil (Capacité).
 DE LAUBADERE, agrégé, chargé des cours de *Droit international*
public (Licence et doctorat) et d'un cours de *Droit public* (Capacité).
 BORDAZ, chargé de cours (*Economie politique*).
 BERNARD, chargé de cours (*Droit romain*).

M. ARTIGUELONG, ✎ A., *Secrétaire.*

M^{me} COSTES, ✎ I., *Secrétaire adjointe.*

M^{me} SOUBIE, ✎ A., *Bibliothécaire.*



COMMISSION DE LA THESE

- | | |
|-------------------------------------|----------------|
| M. POPLAWSKI, professeur..... | Président. |
| M. LABORDE-LACOSTE, professeur..... | } Suffragants. |
| M. de LAUBADERE, agrégé..... | |

INTRODUCTION

L'article 10 du Code d'Instruction Criminelle est actuellement ainsi conçu :

« Les préfets des départements et le préfet de police à Paris, pourront, s'il y a urgence, faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir conformément à l'article 8 ci-dessus.

Tout préfet qui aura fait usage des droits à lui conférés par le paragraphe précédent, sera tenu d'en aviser le procureur de la République et de transmettre les pièces dans les 24 heures à ce magistrat qui se saisira de l'affaire.

Tout officier de police judiciaire ayant reçu une réquisition du préfet agissant en vertu des dispositions ci-dessus, tout fonctionnaire à qui notification de saisie aura été faite en vertu des mêmes dispositions seront tenus d'en donner avis sans délai au procureur de la République. »

Ce texte confère aux préfets, agents du Gouvernement, des pouvoirs exceptionnels. Aussi, a-t-on voulu faire remonter sa filiation jusqu'aux lettres de cachet de l'Ancien régime. (1)

Il est certain, du moins, qu'il doit son existence à la volonté de Napoléon 1^{er}. Faut-il rechercher dans cette hérédité absolutiste, la raison des attaques qu'il eut à subir ? Cette thèse pourrait être soutenue.

Quoiqu'il en soit, l'article 10 fut l'objet de multiples et violentes discussions. Les controverses qu'il a suscitées ont même dépassé le domaine limité de cette disposition législative ; elle est devenue le terrain sur lequel se sont rencontrés et heurtés de grands courants d'idées politiques et sociales.

Au point de vue politique, l'article 10 a été considéré comme le symbole des idées autoritaires, son abolition comme un objectif essentiel du libéralisme.

Au point de vue philosophique et social, ce texte soutenu par les tenants d'une répression sévère de la criminalité, fut battu en brèche par ceux qui plaçaient au-dessus de tout, le respect des libertés individuelles.

Nous voyons une autre raison des attaques menées contre lui, dans ce qu'il constitue un empiètement de la police sur les attributions des magistrats de l'ordre judiciaire. Or, la police ne fut jamais très estimée en France, même par les honnêtes gens ; elle a fourni toujours, un sujet de raillerie pour le peuple et de pamphlets pour les polémistes ; la police politique demeura,

(1) Jacques Marizis - Thèse Paris 1914 - Pages 3 et suivantes.

à toutes les époques, particulièrement impopulaire et ce fut elle qui eut à user le plus largement de l'article 10.

Ces questions, et les controverses qu'elles ont provoquées prêteraient à de larges développements.

Il serait intéressant d'essayer de fixer les limites entre les nécessités de la répression et le respect de la liberté des particuliers, encore que ces limites soient variables, puisque subordonnées aux conditions sociales du moment.

Il serait utile de déterminer les points de contact entre l'administratif et le judiciaire, entre la justice et la police, de préciser dans quelle mesure ils peuvent s'interpénétrer et quel est le domaine réservé à chacun d'eux.

L'article 10, véritable texte frontière, pourrait fournir l'occasion d'étudier ces problèmes. Mais ils dépasseraient trop le cadre restreint du travail que nous nous sommes fixé. Aussi, bien qu'ayant parfois à les effleurer, nous ne nous y arrêterons pas. Nous nous bornerons, dans la mesure du possible, au point de vue technique, en examinant le fonctionnement, les applications pratiques et les services rendus par ce texte.

Pourquoi avons-nous choisi l'article 10 comme sujet de notre thèse ? La loi du 7 février 1933 le rayant purement et simplement du Code d'Instruction criminelle, paraissait avoir mis un point final à tous les débats qu'il avait soulevés.

Mais, à peine supprimé, ce texte fut rétabli par le Parlement même qui avait voté son abrogation.

Il devenait dès lors intéressant de se demander les

raisons de la vitalité extraordinaire de cet article du Code d'Instruction Criminelle.

Constituait-il donc une disposition tellement essentielle qu'elle ait pu résister aux attaques pendant plus d'un demi-siècle, et qu'à peine abolie, l'on fût obligé de la rétablir ?

Ou plutôt, l'article 10 n'avait-il pas été la victime expiatoire de ces grands conflits de tendances et d'opinion auxquels nous venons de faire allusion ?

Ne s'est-on pas aperçu qu'en réalité ce texte ne justifiait pas, ou ne justifiait plus, l'ampleur des débats qu'il avait motivés et qu'on pouvait désormais, sans danger pour personne, le laisser survivre ?

Ces questions nous ont paru dignes de mériter une réponse.

C'est pourquoi, nous avons choisi l'étude des pouvoirs de police judiciaire des préfets qui fit autrefois l'objet de plusieurs travaux, mais à laquelle les lois de 1933 et de 1935 viennent de donner ce regain d'actualité et d'intérêt.

Nous avons cru indispensable, pour mieux situer les pouvoirs actuels, de rappeler quels étaient les pouvoirs des préfets sous l'empire du Code de 1808 et jusqu'en 1933 et aussi de grouper toutes les critiques dont ils furent l'objet.

Nous consacrerons une place également importante aux projets législatifs et aux discussions parlementaires que suscita l'article 10 ; ils nous paraissent en effet restituer l'atmosphère de passion qui régna autour de lui.

Nous nous sommes enfin efforcés d'obtenir le plus possible de renseignements pratiques sur son application actuelle. Nous avons personnellement enquêté à la préfecture de police et dans plusieurs préfectures de grandes et de petites villes de province. Nous considérons ces recherches comme la partie la plus originale et la plus utile de notre thèse, et nous avons consigné fidèlement, ce que nous ont confié les fonctionnaires compétents de l'administration préfectorale auxquels nous nous sommes adressés. Bien souvent ils nous ont avoué que l'article 10 n'était pas utilisé et presque inconnu de leurs services. Certains étaient même sceptiques sur son utilité éventuelle.

Nous estimons cependant que, bien que gravement amputé par la loi, plus gravement menacé encore par la désuétude, l'article 10 continue à vivre. Il possède, à notre avis, en premier lieu une valeur de principe; il constitue une justification des actes accomplis par la police sur l'ordre du préfet. Même si le législateur ne vient pas, comme nous le préconisons, lui infuser une vigueur nouvelle, il peut être appelé à jouer dans l'avenir, sous la poussée des événements, un rôle important.

CHAPITRE PREMIER

ÉTENDUE DES POUVOIRS DU PREFET SOUS L'EMPIRE DE L'ANCIEN ARTICLE 10

Les discussions suscitées par l'ancien article 10 ne furent pas seulement des controverses d'ordre philosophique ou politique, mettant en jeu l'existence même de ce texte. Il provoqua aussi des débats d'ordre technique visant sa signification exégétique, sa portée et les conditions de son application.

Doctrines et jurisprudence durent intervenir tout au long du XIX^{me} siècle, pour préciser l'étendue de ces pouvoirs de police judiciaire des préfets que l'article 10 ne déterminait pas avec assez de netteté. Il faut, à notre avis, rechercher la cause de ces errements dans le caractère exorbitant de cette disposition. Un article de loi doit s'éclairer et se compléter par son contexte. Il ne pouvait en être ainsi pour l'article 10, disposition exceptionnelle, insérée dans le Code d'instruction criminelle, alors qu'elle eut pu aussi bien figurer dans une loi spéciale fixant les pouvoirs des préfets. Ces pouvoirs ne trouvaient pas normalement leur place dans le système cohérent d'organisation et de procédure judiciaires réglés par le Code de 1808.

D'où, les difficultés qui ont surgi, lorsqu'il s'est agi de déterminer chacune des attributions du préfet; la jurisprudence a eu la mission de les préciser et de les fixer une à une:

Nous allons détailler et étudier dans ce chapitre les pouvoirs qui furent, en définitive, reconnus aux préfets. Nous mettrons en lumière à ce sujet le rôle important et très extensif joué par la Cour de Cassation.

Section I

LES PREFETS N'ÉTAIENT PAS OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE LES DIVERS SENS DE L'EXPRESSION « POLICE JUDICIAIRE »

§ 1. — *Les préfets n'étaient pas officiers de police judiciaire*

L'article 10 du Code d'instruction criminelle visait à la fois les préfets de départements et le préfet de police à Paris.

Les attributions de ces deux fonctionnaires, en leur qualité d'agents administratifs, sont très différentes. Mais, au point de vue qui nous occupe, leur situation et leurs pouvoirs sont, théoriquement du moins, identiques.

Tous deux sont, en vertu de la loi du 28 Pluviose de l'an VIII qui fixe leurs pouvoirs, des agents du pouvoir exécutif; nommés depuis la Troisième République par le chef de l'État sur présentation du Ministre de l'Intérieur; il sont, au premier chef, des fonctionnaires politiques, directement subordonnés au Gouvernement.

L'article 10 du Code d'instruction criminelle leur conférait des pouvoirs de police judiciaire. Mais ils n'étaient pas officiers de police judiciaire, car ils ne figuraient pas dans l'énumération limitative de l'article 9 du même Code.

Certains avaient prétendu voir dans cette anomalie

une application de la règle de la séparation des pouvoirs. On pouvait concevoir les choses de la sorte, à condition d'envisager cette règle comme faite pour sauvegarder l'administratif contre toute intrusion du judiciaire.

Cette conception coïncidait d'ailleurs avec le désir de Napoléon I^{er} qui fut à l'origine de cette mesure législative : l'Empereur ne voulait pas subordonner ses agents d'exécution, les préfets, à l'autorité des pouvoirs judiciaires. Il avait même demandé au Conseil d'Etat que les magistrats du ministère public, « les magistrats de sûreté », fussent au contraire placés sous la dépendance du préfet. Devant les objections qui lui furent présentées, il abandonna ce projet; mais il obtint que les préfets eussent des pouvoirs de police judiciaire tout en conservant vis-à-vis du procureur général et de la Cour d'Appel, une indépendance absolue.

§ II. — *Que faut-il entendre par pouvoirs de police judiciaire ?*

I. — *Imprecision du terme « police judiciaire ».*

Le préfet n'était pas officier de police judiciaire. Mais l'article 10, reproduisant la formule employée par l'article 8, « rechercher les crimes, les délits et les contraventions et en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir », donnait au préfet tous les pouvoirs de police judiciaire.

La difficulté consistait à déterminer la nature et l'étendue de ces pouvoirs. Les termes mêmes du texte,

assez imprécis, prêtaient à une interprétation aussi bien restrictive qu'extensive. Nous verrons que la jurisprudence avait fini par consacrer une interprétation très extensive, en accordant aux préfets les pouvoirs les plus larges.

Les désaccords et les discussions à ce sujet provenaient, à notre avis, de ce qu'il existait un malentendu sur le terme « police judiciaire ». Cette expression est employée dans deux sens bien différents, un sens large qui lui est donné par l'article 8, et un sens restreint et technique qui lui est attribué par d'autres textes et par la pratique courante. De sorte que, lorsqu'on parle de « pouvoirs de police judiciaire », il faut bien préciser laquelle de ces deux acceptions on entend utiliser.

Au sens large du terme, qui est celui de l'article 8, les pouvoirs de la police judiciaire comportent la triple mission de rechercher les infractions (actes de recherches), d'en rassembler les preuves (actes d'instruction) et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir (actes de poursuite). La police judiciaire assure donc toutes les opérations du procès pénal antérieures à la procédure d'instruction définitive devant le tribunal.

Au sens restreint du mot, au contraire, la phase de police judiciaire désigne seulement les opérations d'enquête policière qui précèdent la mise en mouvement de l'action publique. C'est dans ce dernier sens, technique et restreint, que le terme police judiciaire est depuis longtemps employé dans le langage du palais.

Les auteurs, eux aussi, (1) estiment généralement que

(1) Garraud, *Traité d'Inst. Crim.* 1929, T. II, p. 675.

la rubrique du livre I du Code l'instruction criminelle « De la police judiciaire et des officiers de police qui l'exercent » est trop étroite pour les matières qui y sont traitées et qui sortent du domaine de la police judiciaire. On ne saurait considérer, en effet, comme relevant de la police judiciaire, les dispositions concernant les mandats de justice et la détention préventive, pas plus que celles relatives aux ordonnances du juge d'instruction.

De même, le procureur de la République n'agit comme officier de police judiciaire que lorsqu'il recherche dans l'enquête officieuse les preuves d'une infraction. Lorsqu'il met en mouvement l'action publique pour déférer un prévenu à une juridiction d'instruction ou de jugement, il n'agit plus comme officier de police judiciaire, mais bien comme magistrat du ministère public.

Ces quelques précisions de terminologie données sur le sens du mot « police judiciaire », le problème qui nous occupe restait entier. Le préfet avait des pouvoirs de police judiciaire. Mais lesquels ? Fallait-il entendre qu'il pouvait accomplir tous les actes de la police judiciaire au sens large, ou au contraire restreindre ses attributions à la police judiciaire au sens technique et étroit du mot ?

Pour les autres officiers de police judiciaire, après la définition générale de l'article 8 et l'énumération de l'article 9, le Code d'instruction criminelle précise dans des chapitres distincts les fonctions et les pouvoirs de chacun d'eux. Il ne faisait rien de tel pour le préfet. D'où des controverses.

II. — *Formule limitative des pouvoirs du préfet.*

Certains auteurs, parmi lesquels Faustin-Hélie, (2) avaient voulu restreindre les pouvoirs du préfet à ceux des officiers auxiliaires de police judiciaire. Le préfet n'aurait eu de pouvoirs d'arrestation et d'instruction qu'au cas de flagrant délit.

Faustin-Hélie invoquait à l'appui de sa thèse les travaux préparatoires : Treilhard, au Conseil d'Etat, pronança des paroles impliquant qu'on aurait entendu limiter le droit d'intervention du préfet aux cas d'urgence.

« Le préfet, disait Treilhard, n'agit que dans des occasions très rares, lorsque par exemple, ayant surpris des conjurés, il dresse procès-verbal, interroge, entend les témoins et livre les prévenus aux tribunaux. Un préfet est instruit qu'il se tient actuellement une assemblée de conjurés, il s'y transporte à l'instant même et saisit à la fois les hommes et les pièces à conviction. »

Ces paroles prouvaient, à son avis, que le Conseil d'Etat n'avait voulu donner compétence au préfet qu'au cas de flagrant délit.

C'était aussi l'opinion de M. Garraud, (3) qui critiquait la formule selon laquelle le préfet aurait cumulé les pouvoirs du procureur de la République et du juge d'instruction. Selon, lui pour que cette formule fut vraie, il eut fallu la préciser, en disant que le préfet possédait bien les pouvoirs judiciaires de ces deux magistrats, mais non pas leur attributions comme ministère public, et magistrat instructeur. Autrement dit, il

(2) *Pratique Crim.* N° 61. I. C., T. III N° 1.208.

(3) *Traité I. C.*, T. II, p. 701 à 703.

n'avait de pouvoirs d'arrestation et d'instruction qu'au cas de flagrant délit.

III. — *Formule extensive des pouvoirs du préfet.*

Les interprétations que nous venons de viser n'avaient pas triomphé devant la jurisprudence qui, au contraire, avait très largement étendu la portée de l'article 10.

Certains auteurs, renchérissant encore, avaient même prétendu que le préfet, cumulant les pouvoirs du juge d'instruction et du procureur de la République, possédait le droit de renvoyer les prévenus devant le tribunal et de suivre l'affaire, s'il y avait lieu même jusqu'en chambre du conseil ! (4) Mais cette opinion, manifestement excessive, était restée purement doctrinale; l'administration préfectorale elle-même n'avait jamais revendiqué de telles prérogatives.

Aussi, sans nous y attarder davantage, allons-nous étudier les diverses attributions des préfets, telles qu'elles avaient été élargies par les tribunaux.

Section II

**ATTRIBUTIONS DU PREFET D'APRES LA FORMULE EXTENSIVE
ADMISE PAR LA JURISPRUDENCE**

§ I. — *Pouvoirs de police judiciaire*

« stricto sensu »

Le préfet, comme tous les officiers de police judiciaire, était susceptible de recevoir des plaintes et des dénonciations et de les constater par procès-verbal régulier.

(4) V. Jacques Régner. Sous-Préfet. La séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires. Berger-Levrault, édit. 1905.

Au cas de crime flagrant, il pouvait procéder à toutes opérations utiles. Des droits identiques lui étaient accordés en vertu de l'article 46 du Code d'Instruction Criminelle, au cas de réquisition de la part d'un chef de maison. Il pouvait décerner des mandats, procéder à des arrestations ou à des perquisitions au domicile de l'inculpé, saisir des pièces à conviction.

Ces pouvoirs subsistaient-ils lorsque l'infraction flagrante n'était plus un crime, mais un délit puni de peines correctionnelles ? Il fallait, semble-t-il, appliquer au préfet la solution donnée, pour le procureur de la République et ses auxiliaires, par la doctrine et la jurisprudence. On estime généralement que les attributions exceptionnelles des articles 32 et suivants ne s'appliquent qu'aux cas d'infractions punies de peines afflictives et infâmantes, c'est-à-dire aux cas de crimes. Par contre, l'article 46 n'ayant pas employé cette expression restrictive, les délits, aussi bien que les crimes commis dans l'intérieur d'une maison, peuvent être constatés sur réquisition du chef de maison.

§ II. — *Droit de perquisition et de saisie*

Le préfet conservait-il le droit de perquisition qui lui était accordé au cas de flagrant délit, en dehors de cette circonstance particulière ?

La jurisprudence avait répondu affirmativement. (5)

Elle admettait l'exercice de ce droit de perquisition,

(5) Ch. Réun. 21 novembre 1853. D. P. 53-1-279 - Cass. 16 août 1862, D. P. 65-5-230. - 19 janvier 1866, D. P. 67-1-505. - 12 mai 1887 Bull. crim. N° 180.

non seulement au domicile de l'inculpé, mais encore chez les tiers.

Il n'existait aucune exception à l'égard des lettres déposées à la poste et présumées constituer soit l'instrument ou la preuve du délit, soit le corps même du délit (6).

Le droit de perquisition a pour corollaire, le droit de saisie. C'est même au sujet de ce droit, que la question s'est posée pour la première fois devant la jurisprudence dans l'affaire Coëtlogon. En 1853, à l'occasion d'un procès politique, le ministère public produisit comme preuve et corps du délit, des lettres saisies à la poste par ordre du préfet de police, agissant en vertu de l'article 10. Les inculpés demandèrent qu'on rejetât du débat ces documents obtenus par une saisie qu'ils jugeaient illégale. Le Tribunal de la Seine estima que le préfet avait le droit de saisir ces documents :

« Attendu que la loi, en lui donnant la mission de rechercher les délits, n'a point limité les moyens qu'elle met à sa disposition pour atteindre ce but ».

La Cour de Paris confirma ce jugement, mais en éludant la difficulté ; elle estima que le préfet s'était trouvé dans un cas de flagrant délit.

Sur pourvoi, la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation remit la question sur son véritable terrain, et cessa l'arrêt de la Cour, en refusant au préfet le droit de saisie. Elle affirma avec énergie que « si des considérations d'ordre public et d'intérêt social autorisent la justice, dans ces cas graves, à ne point se laisser arrêter

(6) Crim. 15 février 1918. - *Bull. Crim.* N° 42.

dans ses investigations par l'application du principe de l'inviolabilité du secret des lettres et que s'il est permis de faire saisir, même dans les bureaux de la poste et ouvrir les lettres et paquets qui peuvent contenir des papiers et effets utiles à la manifestation de la vérité, un tel pouvoir n'appartient qu'au juge d'instruction, et n'a été conféré au préfet de police par aucune disposition législative ».

Sur second pourvoi, l'affaire revint devant les Chambres réunies de la Cour de Cassation, présidées par Troplong. Le procureur général Le Royer, soutint dans son réquisitoire, la cause de la préfecture de police. Il invoqua une pratique constante qui, sous tous les régimes, avait consacré l'interprétation extensive de l'article 10. La Cour de Cassation le suivit dans ses conclusions, fondant son arrêt rendu le 21 novembre 1853 sur un unique argument du texte :

« Attendu qu'aux termes de l'article 8, auquel se réfère l'article 10, le préfet de police, dont il s'agit spécialement dans l'espèce, doit rechercher les crimes, délits et contraventions et en rassembler les preuves.

Que ce droit embrasse le cercle de la police judiciaire tel qu'il est tracé par l'article 8 et qu'il a pour conséquence nécessaire le droit de faire, tant au domicile des prévenus que partout ailleurs, les perquisitions et saisies indispensables pour la manifestation de la vérité.

Qu'on objecte vainement que la recherche des pièces pouvant servir à conviction ne saurait être pratiquée que par le juge d'instruction qui en trouve la mission dans l'article 88 du Code d'instruction criminelle ; que si cette recherche qui est évidemment un moyen de

constater les crimes, délits et contraventions, a été mise dans les attributions du juge d'instruction par l'article 88, elle appartient également aux préfets et au préfet de police, en vertu des articles 8 et 10 combinés.

Qu'il résulte de ces derniers textes que tout acte d'instruction tendant à constater les crimes, délits et contraventions est dans le domaine du préfet de police.

Que c'est vainement encore qu'on prétend établir une séparation entre la police judiciaire, qu'on convient appartenir au préfet de police, et l'instruction qu'on soutient n'appartenir qu'au juge d'instruction.

Que cette distinction n'est pas fondée ; qu'il n'est pas possible de concevoir que la police judiciaire s'exerce sans instruction, de même qu'il n'est pas possible de concevoir que tout fonctionnaire ou magistrat qui prend part à l'instruction, ne soit pas officier de police judiciaire ».

Cette argumentation de l'arrêt, confondant la police judiciaire et l'instruction, paraissait assez contestable ; elle dépassait en tout cas certainement le sens des textes. A tirer les conclusions logiques de ces affirmations, on aurait été amené à accorder également au procureur de la République des pouvoirs d'instruction en toutes circonstances : n'a-t-il pas, lui aussi, des pouvoirs de police judiciaire, et les plus étendues qui soient, puisqu'il est officier supérieur de police judiciaire ?

Aussi, cette jurisprudence a-t-elle été vivement attaquée. M. Alfred des Cilleuls a prétendu (7) que la

(7) Alfred des Cilleuls - *Gaz. des Trib.* 9 février 1911.

décision de la Cour suprême aurait été influencée par le Gouvernement autoritaire de l'époque.

On a voulu démontrer également que cette extension des pouvoirs des préfets était contraire à l'esprit des travaux préparatoires. Argument de moindre valeur, car les travaux préparatoires prêtent souvent à des interprétations très diverses. D'ailleurs un texte, dès qu'il est voté, doit se dégager de ses précédents pour vivre d'une vie propre.

Ayant obtenu entière satisfaction sur ce point, l'Administration avait songé pourtant d'elle-même à préciser et à limiter les pouvoirs de ses préfets. Une première circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 21 février 1854, indiquait que :

« Ce n'est qu'exceptionnellement et en cas d'urgence que les préfets exercent le droit de perquisition pour découvrir les correspondances qui emploieraient l'intermédiaire de la poste et seraient de nature à nécessiter des poursuites. » La circulaire établissait les formalités à accomplir pour de telles saisies et enjoignait au préfet de transmettre au parquet les pièces de la procédure.

Une deuxième circulaire du 26 mars 1854, était venue insister sur cette dernière obligation de transmission immédiate à l'autorité judiciaire.

« Les saisies auxquelles les préfets procèdent en pareille circonstance sont des actes de police judiciaire, mais tous les documents recueillis doivent être transmis par eux à l'autorité judiciaire, qui, une fois saisie de l'affaire, en poursuit seule l'instruction suivant les formes accoutumées. »

Ainsi l'Administration reconnaissait elle-même le caractère exceptionnel des pouvoirs qui lui étaient accordés ; elle ne voulait les utiliser qu'au cas d'urgence et ne contestait pas que l'affaire dût être déférée dès que possible à l'autorité judiciaire.

L'interprétation extensive de l'arrêt Coëtlogon, malgré les critiques qu'elle avait soulevées, fut suivie par la jurisprudence ultérieure, sous des Gouvernements de tendances politiques différentes. L'arrêt de la Cour de Cassation du 16 août 1862, confirma le droit du préfet de police à Paris, de faire saisir des lettres missives, tant au domicile du prévenu que dans les bureaux de poste. L'arrêt du 19 janvier 1866, reproduisant l'argumentation de celui de 1853, reconnut au préfet de police, toutes les attributions du juge d'instruction.

« Il en résulte forcément que le préfet de police est investi de toutes les attributions du juge d'instruction, et notamment de celle de faire personnellement ou de faire faire, même chez des tiers et hors le cas de flagrant délit, les perquisitions auxquelles le juge d'instruction est autorisé à procéder. »

C'est ce que reflétait encore, dans une formule analogue, l'arrêt de la Chambre criminelle du 12 mai 1887 :

« Qu'aux termes de l'article 8, auquel se réfère l'article 10, le préfet de police doit rechercher les crimes, délits et contraventions et en rassembler les preuves ; que ce droit embrasse le cercle de la police judiciaire, tel qu'il est tracé par l'article 8, et qu'il a pour conséquence le droit de faire les saisies indispensables à la manifestation de la vérité ; que l'article 9 du Code

d'instruction criminelle, plaçant le juge d'instruction au nombre des officiers de police judiciaire, il en résulte que le préfet de police est investi par l'article 10 de toutes les attributions de ces magistrats quant à l'exercice de la police judiciaire. »

A vrai dire, cet arrêt ne donnait au préfet que les pouvoirs de police judiciaire du juge d'instruction et non ses pouvoirs d'instruction proprement dits. Mais comment faire le départ entre les diverses attributions du juge d'instruction et discriminer quels actes il accomplit comme juge et quels actes il accomplit comme officier de police judiciaire. La chose est d'autant plus difficile que les saisies, en dehors du cas de flagrant délit, paraissent bien dépasser le domaine de la police judiciaire proprement dite.

En réalité, la doctrine des arrêts était bien toujours la même : octroi au préfet de tous les pouvoirs du juge d'instruction.

§ III. — *Droit d'arrestation.*

Les formules très nettes et maintes fois répétées des arrêts que nous avons cités, reconnaissaient au préfet tous les pouvoirs du juge d'instruction. Il aurait été logique d'en conclure que le préfet, possédant toutes les attributions de ce magistrat en matière d'atteintes à l'inviolabilité du domicile et à la propriété privée, conservait d'aussi larges prérogatives que lui pour les actes visant la liberté des particuliers. Lui reconnaître le droit de décerner tous mandats d'arrestation aurait donc été conforme au principe posé par la Cour de Cassation.

Mandat d'amener. — Des décisions jurisprudentielles intervenues sur la question du mandat d'amener, reconnaissaient au préfet, le droit de décerner de tels mandats (8).

Mais le mandat d'amener plaçait simplement l'inculpé en état de détention provisoire. Ce dernier ne pouvait être retenu plus de 24 heures sans être interrogé. Ces règles protectrices de la liberté individuelle limitaient l'action du préfet aussi bien que celle des magistrats de l'ordre judiciaire. La Cour de Cassation l'avait ainsi décidé par un arrêt du 3 août 1874, rejetant le pourvoi introduit par le préfet Valentin, condamné à verser des dommages-intérêts au sieur Haas, resté détenu sur son ordre, pendant 10 jours, sans avoir été interrogé ni déféré à la justice.

« Attendu qu'il ressort des déclarations de l'arrêt attaqué que Valentin, dans l'espèce, n'a fait qu'user des pouvoirs spéciaux confiés aux préfets dans l'intérêt général par les articles 8 et 10 du Code d'instruction criminelle.

Qu'investi par la loi des droits attribués aux officiers de police judiciaire pour la constatation des crimes et des délits, le demandeur ne pouvait les exercer qu'en se conformant aux règles prescrites par le Code d'instruction criminelle, et que, notamment, il n'a pu sans excéder ses pouvoirs, maintenir Haas en prison pendant 10 jours sans le faire interroger et sans le traduire devant la justice repressive. »

(8) Cass. 3 août 1874, D. P. 76-1-297. - Requ. 8 février 1876 *ibid.* - Lyon 23 juillet 1872, D. P. 74-2-20. - Aix 26 juin 1875. - Tribunal Marseille, 19 décembre 1874.

Les termes de l'arrêt consacraient donc, en même temps que le droit pour le préfet de décerner un mandat d'amener, l'obligation pour lui de se conformer aux règles ordinaires de la procédure pénale.

Mandat de dépôt. — Le préfet pouvait-il, après avoir fait comparaître un individu devant lui et l'avoir interrogé, le placer sous mandat de dépôt ?

Certains auteurs, comme Laborde, l'avaient admis (9). Mais la plupart (10) avaient refusé ce droit au préfet.

Le Poittevin estimait qu'un tel pouvoir eût été incompatible avec la loi du 8 décembre 1897, car les garanties accordées par cette loi n'eussent pas bénéficié aux inculpés arrêtés par le préfet.

D'autres auteurs, décidaient que la délivrance d'un mandat de dépôt ne rentrait pas dans la catégorie des actes de police judiciaire, car c'était véritablement un acte de juridiction. Mais nous avons déjà montré comment la Cour de Cassation avait rejeté cette distinction, en considérant tous les actes du juge d'instruction comme des actes de police judiciaire.

Il semblait donc nécessaire, comme conforme aux décisions de la Cour Suprême, de reconnaître au préfet le droit de délivrer un mandat de dépôt.

Mandat d'arrêt. — Pour le mandat d'arrêt, la question était différente. L'article 94 du Code d'Instruction Criminelle exige que la délivrance de ce mandat, considérée comme particulièrement grave, soit précédée des

(9) Laborde, *Cours de droit criminel* 1886, N° 821.

(10) Le Poittevin, *Code d'Inst. Crim. annoté* - Trébutien *Droit criminel*, T. II, N° 354. - Mangin, *Instruction écrite*, T. I, N° 135;

réquisitions du procureur de la République. Un tel mandat dépasse donc les attributions du juge d'instruction agissant seul. Pour cette raison, il était normal de conclure que, les pouvoirs accordés par la jurisprudence au préfet, étant ceux du juge d'instruction, ne comportaient pas la faculté de décerner un mandat d'arrêt. Cette opinion était celle de la majorité des auteurs. La distinction ainsi admise entre le mandat de dépôt et le mandat d'arrêt présentait d'ailleurs un intérêt purement doctrinal, par suite de l'identité de leurs effets.

On pouvait se demander si l'individu arrêté par le préfet, et ainsi constitué en état de détention préventive, se trouvait soumis au régime prévu par les articles 113 et suivants, réglant la mise en liberté provisoire. Il semble que ces dispositions visent uniquement la procédure de l'instruction préparatoire devant le juge. Le préfet n'avait donc pas le pouvoir de remettre un détenu en liberté provisoire.

§ IV. — *Mesures préventives.*

Le rôle du préfet, comme agent de police administrative, est limité à des mesures préventives n'autorisant, en dehors de textes précis, aucune atteinte à la propriété ou à la liberté des particuliers. Par ailleurs, les pouvoirs que lui conféraient l'article 10, visaient uniquement la *constatation* des crimes et délits et ne paraissaient donc point permettre des mesures antérieures à la réalisation d'une infraction. On a pourtant voulu reconnaître au préfet un rôle préventif efficace. Fallait-il considérer ce rôle comme une extension des pouvoirs de police administrative ou de ceux de police judiciaire ?

La Cour de Cassation qui, dans une décision récente, a consacré cet élargissement de pouvoirs, paraît l'avoir placé dans le cadre de l'article 10. C'est à ce titre, et en raison des dangers d'une telle interprétation, que nous croyons utile de nous arrêter assez longuement sur les faits qui l'on motivée. Car cette interprétation, bien qu'intervenue sous l'empire de l'ancien article 10, retentit sur le domaine d'application du texte nouveau.

Un arrêt de la Chambre de requêtes du 3 novembre 1924 (11) a décidé que le préfet de police ne commettait aucune faute en ordonnant, à l'égard de l'auteur d'une lettre contenant des menaces de mort contre un tiers, des mesures préventives destinées à l'empêcher de réaliser son dessein.

Une demoiselle Abraham, dite Verlain, avait adressé le 22 janvier 1912 à M. Hanotaux, membre de l'Académie française, une lettre pouvant être considérée, malgré la généralité de ses termes, comme une lettre de menaces de mort. M. Hanotaux, ayant, un mois plus tard, lors de sa réception à l'Académie, communiqué cette lettre au préfet de police Lépine, celui-ci se crut en droit de prendre contre la demoiselle Verlain, des mesures préventives. Il lui fit signifier d'avoir à rester à son domicile le 29 février 1912, jour de la réception académique et lui fit défendre, par ses agents, l'entrée de la salle des séances. La demoiselle Verlain, ayant passé outre à cette interdiction, fut arrêtée par la police sous la prévention d'injures et outrages aux agents de la force publique. Se prétendant victime d'une arresta-

(11) D. P. 1925-1-33.

tion arbitraire, elle actionna en indemnité le préfet de police. Le Tribunal et la Cour de Paris la déboutèrent, motif pris de ce que le préfet, en agissant de la sorte, n'avait pas excédé les limites de ses pouvoirs.

La Cour de Cassation eut donc à décider si le préfet avait agi dans la plénitude de ses droits, ou au contraire, s'il avait commis une faute en les excédant.

Le Conseiller rapporteur, M. Bricout, demanda à la Cour de confirmer l'arrêt attaqué. Il fit valoir en ce sens une argumentation, assez contestable dans l'état actuel de notre droit. « Celui qui a reçu de la loi la mission de constater les crimes et délits doit avoir, affirma-t-il, le droit, et même le devoir, d'en empêcher l'accomplissement lorsqu'il les prévoit. C'est par essence, le but de la police... Au surplus, les préfets ne sont pas des officiers de police judiciaire, ce sont des fonctionnaires d'Etat sous la dépendance du chef suprême de la police administrative, le Ministre de l'Intérieur, et à qui des pouvoirs de police judiciaire ont été remis par l'article 10. A ce titre, ils doivent pouvoir prévenir les délits. »

La Cour suivit le rapporteur dans ses conclusions. « Attendu que l'arrêt attaqué constate que la lettre écrite le 22 janvier 1912 par la demoiselle Verlain pouvait être à bon droit considérée comme contenant des menaces de mort à l'égard de Hanotaux, que les ordres donnés par Lépine de faire rentrer la demoiselle Verlain chez elle et de l'empêcher d'assister à la séance de l'Académie française où Hanotaux allait prononcer un discours se justifient par les résolutions qu'avait annoncées la demoiselle Verlain. »

L'arrêt ne précise pas quelle est la nature des pouvoirs du préfet, dont elle consacre ainsi l'extension. Mais, les explications du conseiller rapporteur Bricout, que nous venons de reproduire, permettent de supposer qu'il s'agit bien des pouvoirs de l'article 10.

Cet arrêt est violemment critiqué dans une note au recueil Dalloz par M. André Henry, professeur de droit criminel à l'Université de Nancy qui estime, à juste titre, que : « Si larges que soient les pouvoirs de police judiciaire du préfet, ils ne peuvent être invoqués dans l'espèce pour justifier la décision prise par ce fonctionnaire. L'article 10 est formel : il ne permet au préfet de police d'intervenir qu'en vue de la constatation des crimes, délits et contraventions. Il suppose donc l'infraction déjà réalisée et il est manifestement étranger à l'hypothèse où il s'agit, non de constater, mais de prévenir une infraction future. Ce pouvoir de prévention ne peut plus rentrer dans le rôle judiciaire du préfet de police, il ne peut se rattacher qu'à sa mission d'agent général de la police administrative. »

M. Henry se préoccupe alors de savoir quelle peut-être l'étendue de tels pouvoirs, car la notion de police administrative est fort imprécise. Il considère cependant une chose comme certaine : si la police peut exercer des mesures de surveillance telles que filatures, enquêtes officieuses, renseignements, elle ne saurait prendre de mesures coercitives telles que violences, arrestations et détentions préalables. Il en conclut donc que l'action du préfet, dans l'espèce qui nous occupe, ne pouvait être justifiée par l'exercice de pouvoirs de police administrative.

Il était d'ailleurs, à notre avis, inutile de se poser une telle question. La Cour a, sans nul doute, voulu viser dans sa décision, les pouvoirs de police judiciaire. Si elle avait estimé que le problème qui lui était soumis pouvait être placé sur le terrain administratif, elle se serait déclarée incompétente. De plus, comme nous l'avons déjà souligné, le conseiller Bricout avait affirmé dans son rapport, que les préfets tenaient de l'article 10, le droit de prévenir les délits.

C'est donc bien, dans le domaine de l'article 10 que nous devons rester pour apprécier la portée de l'arrêt Verlain. Décision particulièrement importante, car elle consacre une extension des pouvoirs des préfets beaucoup plus large que celle précédemment admise par la Cour de Cassation. La jurisprudence de la fin du siècle dernier accordait aux préfets tous les pouvoirs du juge d'instruction. Mais ces pouvoirs, quoique très étendus, ne sortaient pas du cadre de notre législation pénale. L'arrêt de 1924 attribue au préfet des prérogatives que l'autorité judiciaire ne possède point et qui, dépassant les limites du droit pénal, violent même les grands principes constitutionnels. L'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme décide que : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites ». Le Code pénal pose les principes de la culpabilité et de la responsabilité pénales. L'article 2, visant la tentative criminelle décide que, pour être punissable, elle doit être manifestée par un commencement d'exécution et n'avoir manqué son effet que par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur.

Dans l'espèce qui nous occupe, l'intention criminelle de la demoiselle Verlain, en supposant qu'elle eut réellement existé, ne s'était pas manifestée par un commencement d'exécution. Elle ne devait donc légalement entraîner contre elle aucune sanction.

En raison cependant des circonstances, de la gravité possible des faits, du dérangement cérébral probable de cette femme, les mesures de sécurité prises par le préfet étaient vraisemblablement opportunes. Il aurait même été facile de les justifier. Il était possible de les considérer comme la mise hors d'état de nuire d'une personne qu'un accès subit de démence rendait dangereuse pour la société. On pouvait également motiver l'arrestation de la demoiselle Verlain par le délit de menaces de mort par écrit dont elle s'était rendue coupable, ou encore par les outrages et violences commis sur les agents de police.

Mais la Cour de Cassation n'a envisagé aucune de ces solutions ; elle n'a pas cherché à éluder la question de principe qui lui était posée. Elle a formellement déclaré que les ordres donnés par le préfet « se justifiaient par les résolutions qu'avait annoncées la demoiselle Verlain ». Il n'était pas possible de consacrer plus nettement le rôle préventif de la police judiciaire en matière de crimes et de délits.

On mesure ainsi toute l'importance de l'arrêt du 3 novembre 1924. La Cour a-t-elle envisagé toute la gravité possible de ses répercussions lorsqu'elle a adopté l'attendu très significatif que nous venons de commenter ? Maintiendra-t-elle cette jurisprudence ? Cela ne

nous paraît guère possible, du moins, sous une forme aussi absolue. Ce serait, ainsi que nous l'avons montré, bouleverser les principes essentiels de notre droit et porter à la liberté individuelle, la plus grave atteinte qui soit.

Section III

CONDITIONS D'EXERCICE DES POUVOIRS DU PREFET

§ I. — Conditions de fond.

1° Nature de l'infraction.

Il était incontesté que la nature du délit ne conditionnait pas l'action des préfets qui pouvait s'exercer aussi bien en matière de droit commun qu'en matière politique. La question avait été discutée lors des travaux préparatoires. La section de législation avait proposé de limiter les pouvoirs de police judiciaire des préfets aux crimes intéressant la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Mais l'Empereur insista pour que leurs attributions de police judiciaire fussent générales.

« La section donne au préfet, disait-il, la police judiciaire pour les cas intéressant la sûreté publique parce qu'elle sait qu'il a une correspondance, des bureaux, la disposition de la force armée, en un mot tous les moyens de la bien exercer : pourquoi l'empêcher de diriger ces mêmes moyens contre les autres crimes ? » (12)

La gravité et la nature de l'infraction, l'urgence de l'instruction importaient peu. Il n'était pas nécessaire qu'il s'agît d'un crime ou d'un délit; le préfet était éga-

(12) Locré, T. 25, p. 201.

lement compétent pour la moindre contravention ; théoriquement du moins, car en fait, il n'agissait jamais en matière d'aussi minime importance dont il laissait le soin à ses commissaires de police. Il réservait au contraire sa plus grande activité à la recherche des infractions intéressant la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

2° *Les pouvoirs du préfet étaient-ils personnels ?*

On caractérisait généralement les pouvoirs des préfets en disant qu'ils leur étaient « personnels ». « Faire personnellement, » disait l'article 10, qui opposait ces termes à « requérir les officiers de police judiciaire. »

Certains auteurs, interprétant exégétiquement le texte, en avaient conclu que le préfet devait exécuter en personne les actes relevant de l'article 10 et qu'il ne pouvait charger un subordonné d'agir à sa place. Cette solution était pratiquement inacceptable, car elle aurait consacré, en fait, une véritable négation des pouvoirs des préfets et prêté au législateur une absurdité : Comment les préfets, notamment le préfet de police, sollicités par des occupations aussi nombreuses que diverses, auraient-ils été susceptibles d'effectuer eux-mêmes des arrestations ou des perquisitions ? Ces fonctionnaires avaient donc le droit de donner à un subordonné une délégation générale ou spéciale de leurs pouvoirs. Mais ils ne pouvaient la confier à un agent administratif n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, par exemple au secrétaire général de la préfecture ou à un sous-préfet.

Au lieu de procéder lui-même à des actes d'instruction, le préfet pouvait aussi requérir les officiers de

police judiciaire de faire tous actes nécessaires à la constatation des infractions. La jurisprudence admettait que cette réquisition ne présentait pas le caractère d'une simple mise en demeure, enjoignant à l'officier qui la recevait, d'agir dans les limites de ses attributions ordinaires. Elle avait pour effet de lui communiquer la compétence et les pouvoirs dont était investi le préfet lui-même; elle produisait ainsi les mêmes effets qu'une commission rogatoire délivrée par le juge d'instruction. (13)

Il n'était même pas nécessaire que la délégation fût faite par écrit : de simples réquisitions verbales suffisaient. Ainsi en avait décidé la Cour de Paris dans un arrêt du 28 juillet 1925. (14)

Voici les faits qui ont motivé cet arrêt. Le préfet de police, ayant été informé de l'existence d'une réunion politique, envoya sur les lieux, pour prévenir les incidents et bagarres possibles, plusieurs commissaires de police accompagnés de nombreux agents. Quand la réunion fut terminée, les agents, sur l'ordre des commissaires, appréhendèrent plusieurs personnes qu'ils supposaient munies d'armes prohibées; ils les fouillèrent en vue de rechercher si leurs soupçons étaient fondés et de constater, le cas échéant, le délit de port d'arme prohibée. Poursuivis par application de l'article 314 du Code Pénal, les inculpés prétendirent, devant le Tribunal Correctionnel, puis devant la Cour, que les

(13) Ch. réun. 21 novembre 1853. - D. P. 53-1-279. - Cr. 16 août 1882, D. P. 65-5-230. - 19 janvier 1866, D. P. 67-1-505. - Trib. Confl. 25-3-1889, D. P. 90-365.

(14) D. P. 1926-249 et la dissertation de M. Marcel Nast.

arrestations et les perquisitions corporelles dont ils avaient été l'objet étaient illégales. Ils se fondaient sur ce que le délit qu'on leur reprochait n'avait pas été flagrant, les armes qu'ils portaient n'ayant pas été vues entre leurs mains; ils prétendaient donc que les agents, non munis de mandats de perquisition, n'avaient pas qualité pour les fouiller.

La Cour de Paris ayant décidé qu'il y avait flagrant délit, aurait pu éluder la question qui nous occupe. Elle la résolut cependant, en déclarant que, même lorsque le délit n'était pas flagrant, les commissaires de police pouvaient régulièrement procéder à des arrestations et à des perquisitions « comme délégués du préfet de police, en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle » et bien qu'ils n'eussent reçu du préfet que des ordres verbaux, « le préfet devant être considéré comme procédant personnellement. » M. Marcel Nast, dans le commentaire qu'il fit de cet arrêt, protesta énergiquement et à juste titre contre la délégation verbale des pouvoirs du préfet de police. Cette décision venait, en effet, à l'encontre de la jurisprudence antérieure de la Cour de Cassation, et notamment de l'arrêt précité du 19 janvier 1886, d'où il résultait que, pour être régulière, la réquisition devait être écrite. Comme le remarquait M. le Poittevin (15) la réquisition du préfet de police devait être assimilée à une commission rogatoire délivrée par le juge d'instruction; or, il n'est pas douteux qu'une commission rogatoire doit être donnée par écrit.

(15) *Code d'instruction criminelle* annoté 1926, art. 10, N° 32.

La jurisprudence et la doctrine tenaient enfin pour certain que les pouvoirs de l'article 10 étaient une prérogative de la fonction. Le fonctionnaire quel qu'il fut, qui remplissait les fonctions de préfet, en cas d'absence, de maladie, de décès, de destitution ou de démission du titulaire, pouvait se prévaloir des prérogatives de l'article 10. (16)

3° *Les pouvoirs des préfets étaient-ils parallèles ou subsidiaires à ceux des magistrats de l'ordre judiciaire ?*

La question pouvait se poser dans les deux cas suivants :

a) Le parquet ouvrait une information sur des faits qui avaient déjà fait l'objet d'une enquête de la préfecture; celle-ci devait-elle se dessaisir en faveur de la justice ?

b) Une enquête officieuse, ou une information étaient ouvertes, avant que la préfecture ne fut saisie; celle-ci pouvait-elle encore agir de son côté; lui était-il possible de conduire une enquête parallèle à celle du procureur de la République ou du juge d'instruction ?

La majorité de la doctrine soutenait que les pouvoirs des préfets étaient subsidiaires à ceux de l'autorité judiciaire. (17) Cette opinion semble logique. Comment concevoir en effet qu'un préfet ait pu se mettre en travers d'une information commencée, et en vertu de droits parallèles, arrêter un individu laissé en liberté ou remettre à l'inculpé des pièces saisies par le juge.

(16) Faustin Hélie, T. 3 N° 1212. - Garraud, *Traité d'I. C.*, T. 2, p. 107, Laborde, N° 820.

(17) Faustin Hélie, T. 3, N° 1210. - Laborde N° 1250, Garraud, p. 706.

Un tel état de choses eut créé un conflit d'attributions inadmissible, car le rôle du préfet était de seconder la justice et non pas de contrecarrer son œuvre. Le Ministre de l'Intérieur lui-même tint à le préciser, peu de temps après le fameux arrêt de 1853 qui avait élargi les pouvoirs des préfets d'une façon inquiétante. Il le fit dans la circulaire du 26 mars 1854. (18)

« Il est bien entendu, disait-il, que si l'information a été commencée par l'autorité judiciaire, il ne peut plus y avoir lieu à l'application de l'article 10 du Code d'instruction criminelle et que toutes les perquisitions et toutes les saisies doivent être faites dans ce cas en vertu de mandats délivrés par les magistrats. »

Un demi-siècle plus tard, le Ministre de l'Intérieur reconnaissait encore si bien le caractère subsidiaire de l'intervention de ses préfets qu'il leur adressait dans une circulaire du 4 août 1906 la recommandation suivante : « Vous auriez à en aviser le procureur de la République sans aucun délai au moment même où se produit votre action, pour permettre à ce magistrat de désigner le juge d'instruction dont l'intervention vous déssaisirait. » (19)

Dans l'intervalle était intervenue une décision jurisprudentielle, la seule sur la question, établissant le caractère subsidiaire du droit du préfet de police.

C'est un jugement du Tribunal civil de la Seine du 27 décembre 1900 (20) dont voici le premier attendu, très significatif :

(18) *Rec. off. Justice*, T. 2, p. 263.

(19) *Circul. Int.*, 4 août 1906. - *J. des Parquets* 1907-3-10.

(20) *Gaz. Pal.* 1901-1-49.

« Attendu que les pouvoirs que le préfet de police tient de l'article 10 du Code d'instruction criminelle sont subsidiaires, en ce sens que le préfet n'a pas le droit d'instruire concurremment avec le procureur de la République et le juge d'instruction et qu'il est dessaisi dès que ces magistrats se saisissent de l'affaire; que sa mission consiste en effet à suppléer l'action de la justice à l'égard des faits qu'elle ignore et que son intervention n'a plus ni raison d'être, ni objet, dès que le procureur de la République et le juge d'instruction se sont mis en mouvement. »

Cependant cette décision ne résolvait pas le débat d'une façon définitive, car elle ne visait l'impossibilité d'une instruction parallèle que relativement aux faits visés par le réquisitoire introductif; elle ajoutait que le préfet conserverait ses pouvoirs, même à l'égard des personnes déférées au juge d'instruction s'il s'agissait de faits, autres que ceux visés dans l'information :

« Qu'il n'en est toutefois ainsi, poursuit le jugement, qu'autant qu'il s'agit du fait même sur lequel porte le réquisitoire introductif; que le préfet conserve à l'égard de l'inculpé le droit que lui confère l'article 10, dès qu'il s'agit de tout autre que celui qui fait l'objet de l'information judiciaire. »

Il semble, malgré tout, que les pouvoirs conférés aux préfets par l'article 10 devaient être strictement subsidiaires. Cela était conforme au but de l'institution. Les préfets, comme les officiers de police judiciaire, avaient reçu leurs pouvoirs pour rendre plus sûre et plus rapide la répression des infractions. Mais, dès que les magistrats

compétents étaient normalement saisis, ils devaient s'effacer devant eux.

Ils auraient même dû, à notre avis, et c'est là un autre aspect de la question, corollaire du premier, transmettre dans tous les cas, leur procédure au parquet et ne point classer eux-mêmes l'affaire dont ils s'étaient occupés.

Cette obligation avait été consacrée en 1853 par un arrêt de la Cour de Lyon qui impartissait au préfet un délai de 24 heures pour transmettre sa procédure au parquet.

Mais telle ne paraissait point être l'opinion de la Cour de Cassation, qui, dans son arrêt du 3 août 1874 (21) décida que le préfet n'était tenu par aucune disposition du Code d'instruction criminelle de transmettre au juge d'instruction, les résultats de ses poursuites. Cette décision était conforme à une interprétation stricte des textes : aucun d'eux n'imposait au préfet une telle obligation, puisque l'article 53 du Code d'instruction criminelle ne lui était pas applicable. Pourtant, cette façon de voir ne nous paraît pas avoir correspondu à l'esprit de l'institution. Du reste, le ministre de l'Intérieur avait lui-même reconnu dans les circulaires citées plus haut le bien fondé du contrôle des pouvoirs du préfet par l'autorité judiciaire.

§ II. — Conditions de forme.

Le Code d'instruction criminelle impose au procureur de la République et aux magistrats instructeurs, certaines formalités jugées nécessaires pour sauvegarder la

(21) D. P. 1876-1-293.

liberté individuelle. Les préfets étaient-ils tenus au respect des mêmes règles ? La jurisprudence, dans les formules de principe de l'arrêt Valentin avait, nous l'avons déjà vu, répondu affirmativement.

« Attendu qu'investi par la loi des droits attribués aux officiers de police judiciaire pour la constatation des crimes et des délits, le demandeur ne pouvait les exercer qu'en se conformant aux règles prescrites par le Code d'instruction criminelle. »

On en concluait que le préfet devait exhiber et notifier les mandats d'arrestation, rédiger conformément à la loi, les procès-verbaux de perquisition, procéder à l'interrogatoire de l'inculpé dans les 24 heures de l'exécution d'un mandat d'amener, observer enfin toutes les formalités requises.

Mais la portée exacte et l'étendue de ces règles demeuraient incertaines. Les garanties accordées à l'inculpé par la loi du 8 décembre 1897 pouvaient-elles être exigées quand l'instruction était conduite par le préfet ?

La loi ne prévoyait pas le cas, et les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer sur la question. A notre avis, la procédure de cette loi ne devait pas s'appliquer au préfet, car on admet généralement qu'elle ne vise que le juge d'instruction ; on l'écarte en effet lorsque l'instruction est conduite par le procureur de la République au cas de flagrant délit, et même lorsque un juge procède à un supplément d'information sur délégation du tribunal ou de la Chambre des mises en accusation.

Section IV

RESPONSABILITES DES PREFETS
DANS L'EXERCICE DE LEURS POUVOIRS

Les préfets, fonctionnaires administratifs, se trouvent soumis à l'autorité disciplinaire de leur supérieur hiérarchique, le ministre de l'Intérieur. De ce chef, ils sont passibles de sanctions allant jusqu'à la révocation.

Au cas d'actes arbitraires et attentatoires à la liberté individuelle, ils peuvent aussi engager leur responsabilité pénale et encourir des peines prévues par l'article 114 du Code Pénal. Mais une telle infraction, supposant l'intention criminelle d'opérer une arrestation ou une détention arbitraires, est évidemment très rare, ou du moins très difficile à prouver. Aucune condamnation de ce genre n'a jamais été prononcée contre un préfet sous l'empire de l'ancien article 10. Aussi, ne nous y attarderons-nous pas davantage.

Nous envisagerons uniquement ici la responsabilité civile des préfets qui fut mise en jeu à maintes reprises.

Deux questions se posent à ce sujet. Cette responsabilité était-elle judiciaire ou administrative ?

Comment les particuliers pouvaient-ils exercer leur action contre le préfet ?

§ I. — *Responsabilité civile des préfets*

Etait-elle judiciaire ou administrative ?

La jurisprudence se prononça en faveur de la compétence des Tribunaux judiciaires. Trois arrêts du Tribunal des conflits en date du 25 mars 1889 (22) tran-

(22) D. P. 1890-3-65.

chèrent la question d'une façon très nette, à la suite des événements que voici : En 1888, le préfet de police ordonna la saisie, tant chez l'imprimeur que partout où besoin serait, d'un manifeste adressé par le comte de Paris aux maires des communes de France, ainsi que des griffes et clichés ayant servi à son impression. L'imprimeur, un sieur Dufeuille, assigna devant le Tribunal civil de la Seine, le préfet de police, en restitution des objets saisis. L'administration souleva l'incompétence, prétendant que le préfet n'avait pas commis de faute personnelle mais qu'il avait agi comme administrateur, et dans l'exercice de ses fonctions. Le Tribunal des conflits annula l'arrêté de conflit. Ce fut sa première décision.

A la même époque, le préfet de la Savoie avait ordonné la saisie au bureau de poste de Chambéry de lettres adressées par le comte de Paris aux maires de son département et contenant le même manifeste politique. Le sieur Uzannaz-Joris, qui avait déposé les lettres à la poste, assigna le préfet en dommages-intérêts. Ce fut la deuxième affaire résolue le 25 mars 1889, par une annulation de l'arrêté de conflit.

Enfin, toujours à la même époque, et pour des motifs identiques, le préfet du Loiret avait ordonné la saisie d'un dessin, représentant le comte de Paris et qui devait être distribué avec le « *Journal du Loiret* ». Les sieurs Michou et Lafreney assignèrent le préfet et le commissaire de police en restitution des exemplaires saisis. Dans cette troisième affaire, le Tribunal annula également l'arrêté de conflit.

Le Tribunal des conflits fonda sa décision sur le motif suivant :

Le préfet avait agi en vertu des pouvoirs de police judiciaire de l'article 10 du Code d'instruction criminelle ; ainsi les actes de saisie pratiqués par lui, spontanément ou sur l'ordre du ministre de l'Intérieur, relevaient de l'autorité judiciaire qui se trouvait dès lors, seule compétente pour statuer sur l'action en responsabilité intentée à l'occasion de ces actes.

Depuis cette époque, la jurisprudence resta fidèle à cette conception et toutes les actions intentées contre les préfets à raison d'actes judiciaires, furent renvoyées devant les tribunaux de droit commun.

L'administration, de son côté, ne voulut jamais se rallier à cette jurisprudence et souleva systématiquement l'exception d'incompétence.

Espérait-elle que le Tribunal des conflits serait revenu sur sa manière de juger ? Nous ne le pensons pas. Nous croyons plutôt que cette coutume n'était qu'un moyen dilatoire, destiné à retarder la solution des instances engagées contre le préfet, et à décourager ainsi par avance les réclamants éventuels.

En janvier 1904, le Tribunal des conflits rejeta l'exception d'incompétence soulevée par le préfet de police : celui-ci avait été assigné en dommages-intérêts pour avoir fait lacérer des affiches commerciales reproduisant, d'une manière offensante, les traits de souverains étrangers.

Plus récemment, M. Chiappe était assigné en dommages-intérêts devant le Tribunal civil de la Seine par M. Jérôme et Duclos, secrétaires de l'Association répu-

blicaine des anciens combattants. Ceux-ci lui reprochaient leur arrestation et leur séquestration arbitraire à la suite de manifestations politiques. L'affaire fut portée devant le Tribunal civil de la Seine le 12 décembre 1934 ; cette fois encore, un arrêté de conflit fut pris par le préfet.

Le Tribunal des conflits a donc toujours maintenu avec fermeté sa jurisprudence. Cette façon de juger présentait le double mérite de se conformer aux principes du droit et de protéger la liberté individuelle.

Le préfet, agissant en vertu de l'article 10, exerçait des fonctions de police judiciaire. Nous avons vu que, s'il ne figurait pas au nombre des officiers de police judiciaire, c'était pour une raison historique, la volonté de Napoléon 1^{er} de le soustraire à l'autorité du procureur général. Il devait donc répondre de ses actes devant les tribunaux judiciaires.

La compétence des juridictions de droit commun constituait une garantie plus sérieuse pour la liberté individuelle ; non point uniquement parce que les tribunaux administratifs auraient pu être suspects de partialité en faveur du fonctionnaire important qu'était le préfet, mais surtout en raison des difficultés plus grandes de procédure qu'aurait représenté pour le plaignant, un recours devant le Conseil d'Etat.

§ II. — *Procédure de l'action en responsabilité.*

Comment s'intentait l'action contre le préfet ?

Suivant les règles ordinaires de la procédure. La jurisprudence (23), avait refusé aux préfets les mesures de

(23) Requ. 8 février 1876.

protection de la prise à partie dont bénéficiaient les magistrats et même les officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur de la République (24).

Cette solution était logique, puisque le préfet n'était pas officier de police judiciaire. Agissant de sa seule autorité, il devait aussi répondre directement de ses actes.

Quel pouvait être l'objet du recours contre le préfet ? D'abord, l'annulation de la mesure illégale, ce qui entraînait la mise en liberté du requérant ou la restitution des objets saisis. Si un préjudice matériel ou moral en était résulté, la victime pouvait également obtenir du tribunal la réparation pécuniaire du dommage.

(24) Maires - Nancy, 25 janvier 1884 - S. 1885-2-183. Gardes champêtres - Cass 10 janvier 1900. - Pandectes françaises périodiques 1901-1-215.

CHAPITRE II

TRAVAUX ET DISCUSSIONS PARLEMENTAIRES EN VUE DE LA REFORME DE L'ARTICLE 10

La première idée d'une réforme de l'article 10, par la limitation des pouvoirs judiciaires de l'administration, suivit de peu la promulgation du Code d'instruction criminelle, si, du moins, on en croit un historien contemporain. Cette idée aurait été émise — la chose est piquante — par Napoléon lui-même, à son retour de l'île d'Elbe. Des magistrats lui reprochaient l'exagération des pouvoirs accordés aux préfets. Il s'en excusa : « Cela est vrai, dit-il ; j'ai souvent remarqué qu'il y avait entre l'administration et les corps judiciaires, quelque chose qui n'allait pas, un certain froissement... Siméon, Treilhard, craignaient toujours que les Cours n'inclinassent à recouvrer les anciennes prérogatives des Parlements et on ne trouvait rien de mieux que de leur opposer les préfets... Oui, cela a besoin d'être revu... » (1)

Napoléon prononça-t-il réellement les paroles qui lui ont été prêtées ? Nous l'ignorons. En tout cas, les événements ne lui permirent pas de mettre à exécution son libéralisme tardif.

Tout au long du XIX^{me} siècle, des auteurs réclamèrent une réforme du Code d'instruction criminelle ; ce furent Dupin, puis Béranger. Sous la monarchie de Juillet,

(1) Béranger, *De la justice criminelle en France*, 1818, p. 347.

Chauveau et Faustin Hélie firent entendre leurs voix autorisées en faveur d'une réforme. Sous le second Empire furent votées quelques dispositions plus libérales sur la liberté provisoire et les garanties de l'instruction préparatoire. Mais aucune proposition ne mettait encore l'article 10 sur le chantier législatif. Cependant, la nécessité de toucher plus profondément à la législation criminelle se faisait sentir d'une façon plus impérieuse. En mai 1870, Emile Ollivier constitua à cet effet, une commission extra-parlementaire. Mais la guerre et les événements postérieurs ne lui permirent pas de commencer ses travaux.

Projet de révision de 1878 :

En 1878, Dufaure, Garde des Sceaux, reprit la même idée et institua à son tour une commission extra-parlementaire. Dans cette commission, figuraient Faustin-Hélie, défenseur depuis longtemps des idées libérales, Ribot, le sénateur Berthaut, Hérold, Picot, membre de l'Institut, des magistrats de la Cour de Cassation de la Cour de Paris et du Tribunal de la Seine, ainsi que de hauts fonctionnaires de l'administration.

Les questions soulevées par l'article 10 provoquèrent de vives discussions. Faustin-Hélie, demandait l'abrogation de ce texte. Mais deux autres opinions se firent jour dans la commission, celle de Berthaut qui proposait de restreindre l'article 10 au cas de flagrant délit, et celle du sous-secrétaire d'Etat, président de la Commission qui demandait, comme moyen terme, de ne reconnaître aux préfets que les pouvoirs ordinaires des officiers de police judiciaire.

Le point de vue de Faustin-Hélie l'emporta et la

commission conclut à l'abrogation pure et simple de l'article 10.

Projet Le Royer :

Le Royer succéda à Dufaure et ce fut lui qui, au nom du Gouvernement, déposa sur le bureau du Sénat le projet de révision du Code d'instruction Criminelle. Dans l'exposé des motifs, il portait sur l'article 10, le jugement que voici :

« En conférant à un fonctionnaire de l'ordre administratif qui ne relève que du ministre de l'Intérieur et ne répond de ses actes que devant lui, la faculté d'opérer des perquisitions et des saisies chez les citoyens, de confisquer, temporairement au moins, leur fortune et leur liberté, sans mandat d'aucune autorité judiciaire, le Code de 1808 avait introduit dans notre organisation judiciaire une anomalie que les circonstances pouvaient justifier à cette époque, mais qui, sous un régime régulier où la légalité ne comporte aucune exception, ne peut être considérée que comme un anachronisme dangereux. »

Aux termes de cet exposé, les prérogatives des préfets se justifiaient au lendemain de la Révolution, alors qu'on ne pouvait encore avoir pleine confiance dans des tribunaux, d'organisation trop récente. Les préfets, choisis par le Gouvernement avec un soin extrême, devaient veiller à l'exercice de l'action publique. Mais ces raisons avaient disparu ; on ne pouvait, en présence d'une magistrature bien organisée et fonctionnant régulièrement, conserver aux préfets des attributions qui ne devaient appartenir qu'à la justice.

Cependant, le Garde des Sceaux, malgré ses décla-

rations libérales, fut moins hardi dans ses réformes que la commission extra-parlementaire ; sur les observations du Ministre de l'Intérieur et du préfet de police Andrieux, Le Royer introduisit dans le projet une distinction entre le préfet de police à Paris et les préfets des départements. Il enlevait les prérogatives de l'article 10 à ces derniers, mais les conservait intégralement au préfet de police :

« Avec l'organisation actuelle, telle qu'elle résulte de l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII, mentionnait le rapport, et surtout en raison de la pratique qui s'est établie, la préfecture de police est devenue à Paris, le principal instrument de la police judiciaire... Dans beaucoup de cas qui requièrent célérité, on ne pouvait aviser la justice et attendre, soit un ordre du Parquet, soit un mandat du juge d'instruction, sans risquer d'arriver trop tard. Il en est surtout ainsi lorsqu'il s'agit d'arrêter avant qu'ils aient franchi la frontière, les auteurs supposés de crimes ou de délits. Enfin, au point de vue des attentats contre la sûreté de l'Etat, on ne saurait disconvenir que le préfet de police, par les moyens d'investigations et les sources de renseignements dont ils dispose, ne soit mieux placé que le Parquet pour surveiller les actes préparatoires et pour agir, s'il y a lieu, en temps utile. »

L'article 10 de ce projet de révision déposé sur le bureau du Sénat le 27 novembre 1879, reproduisait donc, en le limitant au préfet de police, l'article 10 du Code d'instruction criminelle. La commission sénatoriale admit le maintien de l'article 10, conformément au projet gouvernemental, mais apporta quelques res-

trictions aux pouvoirs du préfet de police. Voici le texte qu'elle rédigea :

Article 10. — « Le préfet de police peut faire personnellement tous les actes attribués aux divers officiers de police judiciaire par le titre 1^{er} et le chapitre 1^{er} du Titre III du présent code, en se conformant aux règles et aux formes qui y sont prescrites.

Il peut requérir les officiers de police judiciaire, autres que le procureur de la République, ses substituts et le juge d'instruction de faire tous les actes de police judiciaire qui sont dans les attributions de chacun d'eux. Dans les affaires où le préfet de police a agi en vertu du présent article, si le bien de la justice exige qu'il soit demandé de nouveaux renseignements, les officiers chargés de l'instruction lui demandent ces renseignements par écrit, et le préfet de police est tenu de les donner dans la même forme. »

Discussion et vote au Sénat du texte de la Commission : (2)

Le projet fut présenté et discuté au Sénat le 11 juin 1882. M. de Gavardie, trouvant la rédaction du texte trop vague, demanda si la commission avait entendu enlever au préfet le droit de perquisition. M. Dauphin, rapporteur, précisa qu'il fallait distinguer deux situations. Au cas de flagrant délit, le préfet aurait les droits qui appartiennent au procureur de la République dans les mêmes circonstances. En dehors du flagrant délit, le rapporteur affirma qu'on n'avait entendu laisser au préfet aucun droit de perquisition, ni à la poste, ni chez les particuliers, ni chez l'inculpé lui-même.

(2) J. O., Débats Parlementaires - Sénat 1882, page 617.

M. Batbie fit remarquer qu'au cas de flagrant délit, l'article 36 du Code d'instruction criminelle limitait le droit de perquisition du procureur de la République et qu'en tout cas, le préfet ne saurait avoir en la matière, des pouvoirs plus étendus que ceux de ce magistrat.

Cette assurance, décida le Sénat à voter en première lecture la nouvelle rédaction de l'article 10.

Il adoptait le texte, en deuxième lecture, le 5 août 1882.

Débats à la Chambre - Vote de l'abrogation de l'article 10 : (3)

Le texte voté par le Sénat fut soumis en première lecture à la Chambre le 5 novembre 1884. Un débat assez vif s'engagea entre le rapporteur, M. Goblet et M. Ribot.

M. Goblet fit valoir la nécessité actuelle de maintenir les pouvoirs du préfet de police : « Nous avons pensé, dit-il, que tant qu'il n'y aurait pas à Paris une meilleure organisation judiciaire, que tant que le préfet de police y serait comme aujourd'hui, un agent indispensable de la police judiciaire, il n'était pas possible de le désarmer et que, sauf certaines améliorations à introduire dans le texte, il fallait à son égard, conserver l'article 10 du Code d'instruction criminelle. »

M. Ribot reprit la question déjà soumise au Sénat par M. de Gavardie, à savoir quelle était la portée exacte attribuée par la Commission à l'article 10. Selon lui, ce texte conduisait à un dilemme : ou bien, le préfet ne

(3) J. O. Chambre, Débats parlementaires, 5 novembre 1884.

conserverait que les attributions d'un simple officier de police judiciaire, et dans ce cas, l'article n'était qu'une pure superfétation ; ou bien, sous sa rédaction ambiguë, il maintiendrait au préfet toutes les anciennes attributions de l'article 10.

M. Ribot exposa le premier point de sa thèse de la façon suivante : « Le préfet de police, dit-il, a sous ses ordres, 80 commissaires de police qui tous, ont le droit d'agir quand il y a flagrant délit; et il n'a pas même besoin de leur adresser des réquisitions écrites pour les mettre en mouvement... Or, comme ils jouissent tous de la plénitude des droits que l'on veut conférer aujourd'hui au préfet de police, il est évident qu'il est inutile de lui donner aujourd'hui ces droits, à moins qu'on ne veuille y ajouter implicitement, celui de se transporter de sa personne avec solennité pour faire un acte de police judiciaire. Mais jamais il n'est venu, que je sache, à l'idée du préfet de police, de se substituer à l'un de ses agents pour mettre la main à l'exécution de ses propres décisions. » « Si donc, concluait M. Ribot, l'article n'a plus que cette signification, je ne comprendrais pas qu'on livrât une bataille pour le maintenir, car il est évident qu'ainsi réduit, il n'a plus aucune espèce d'intérêt, ni de sens. »

Mais l'interpellateur craignait que le texte proposé à la Chambre n'eut une tout autre portée. Certains termes, dans leur trop grande généralité, lui paraissaient dangereux : Le préfet peut faire tous les actes attribués aux divers officiers de police judiciaire par le titre premier et le chapitre premier du Titre III

du Code d'instruction criminelle ; mais parmi ces officiers de police judiciaire, se trouve le juge d'instruction. Le préfet aura-t-il donc le droit d'accomplir tous les actes que le juge d'instruction peut faire au cas de flagrant délit ?

M. Goblet intervint pour répondre à ces objections ; il indiqua que le texte, pour être exactement interprété, devait s'éclairer des explications déjà données au Sénat sur le même point. Il acceptait d'ailleurs de supprimer toute équivoque en indiquant que les droits du préfet de police cesseraient dès que le juge d'instruction serait saisi. Le paragraphe additionnel de l'article 10 serait ainsi conçu :

« Néanmoins, lorsqu'une instruction est ouverte, le préfet de police ne peut plus agir que sur la réquisition du juge d'instruction ».

Il prétendit également dissiper toute ambiguïté et donner satisfaction à M. Ribot en précisant de la façon suivante, l'étendue des pouvoirs du préfet.

« Le préfet de police peut faire personnellement tous les actes attribués aux officiers de police judiciaire par les *deux premières sections* du chapitre premier du Titre III. »

Ces explications, et les amendements apportés au texte ne contentèrent pas M. Ribot qui souleva une nouvelle objection : Les commissaires de police ont le droit d'agir au cas de flagrant délit sous leur responsabilité personnelle d'officiers de police judiciaire. L'intervention du préfet comme supérieur hiérarchique n'augmente pas leurs pouvoirs dans ces circonstances ;

elle a simplement pour but de les couvrir et de les exonérer de leur responsabilité ; ils agiront en effet, non plus comme officiers de police judiciaire, responsables devant la Cour d'Appel et le Procureur Général, mais comme agents subalternes du préfet de police dont ils exécuteront les ordres. La crainte de ce danger incita l'interpellateur à persister dans sa demande d'abrogation totale et sans réserves de l'article 10.

Les députés, entraînés par ses éloquentes protestations votèrent en première lecture l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle.

Mais le projet ne put être soumis à la Chambre en deuxième lecture avant la fin de la législature.

Rapport Bovier-Lapierre : (4)

Le 28 janvier 1886, le Ministre de la Justice saisissait de nouveau la commission législative de la Chambre du projet de loi adopté par le Sénat.

La commission fut unanime pour rejeter délibérément le texte modificatif de l'article 10 voté par la Haute Assemblée. Mais ensuite, des divergences de vues la divisèrent.

Une minorité, estimant que la justice criminelle était assez fortement organisée pour que ses propres agents fussent à son action, et redoutant les abus de pouvoirs, voulait l'abrogation sans réserves de l'article 10. Le préfet de police serait purement et simplement rangé dans la classe des fonctionnaires qui, aux termes de l'article 29 du Code d'instruction Crimi-

(4) J. O. Débats Parlementaires, Chambre, 20 janvier 1887 ; Annexe 1453.

nelle, sont tenus de communiquer sur le champ au procureur de la République, les renseignements qu'ils recueillent, dans l'exercice de leurs fonctions, sur les crimes et délits.

Au contraire, la majorité de la commission jugea opportun de conserver au préfet de police, ses pouvoirs de police judiciaire. Le danger des abus inhérents à ces pouvoirs serait évité en plaçant le préfet au même rang que les autres officiers de police judiciaire, soumis au contrôle de la Cour d'Appel et à l'autorité du Procureur Général.

« Désormais, disait un des tenants de cette solution, le préfet de Police ne sera plus que le premier commissaire de police de Paris. »

La commission, par l'intermédiaire de son rapporteur M. Bovier-Lapierre, proposait donc les modifications suivantes du Code d'instruction criminelle :

« Article 9. — La police judiciaire sera exercée

Par les maires et les adjoints des maires,

Par le préfet de police à Paris,

Par les procureurs de la République et leurs substituts.

L'article 10 est abrogé. »

Cet important rapport et le projet de loi ne vinrent jamais en discussion.

Deuxième rapport Bovier-Lapierre du 15 janvier 1891 :

Au cours de la législature suivante, la commission continua ses travaux. Elle accentua son point de vue en demandant la suppression pure et simple de l'article 10, n'admettant même plus le préfet de police au

rang des officiers de police judiciaire. « Il ne doit dépendre, disait M. Bovier-Lapierre, dans son rapport, que du Ministre de l'Intérieur, et dès lors, il ne saurait être considéré comme un officier de police judiciaire ou un officier auxiliaire du procureur de la République. »

Le rapporteur, suggérait qu'on pourrait suppléer à la fonction enlevée à la Préfecture de police, par l'établissement au Parquet de la Seine, d'une permanence de jour et de nuit. « La solution que nous avons l'honneur de vous proposer avait reçu, disait-il, le 18 janvier 1888, l'adhésion pleine et entière de M. le Garde des Sceaux Fallières, sous la seule condition d'établir la permanence, c'est-à-dire d'organiser au parquet de la Seine, un service de jour et de nuit analogue à celui qui fonctionne actuellement à la préfecture de police. L'établissement de ce service, comme condition de la suppression des attributions judiciaires de la préfecture de police, fut considéré par M. le Ministre de la Justice comme parfaitement pratique, sans engager dans une lourde mesure, les finances de l'Etat. »

Ce projet ne fut pas, lui non plus, discuté.

Troisième rapport Bovier-Lapierre :

Pendant la législature de 1893 à 1898, le 3 décembre 1895, M. Bovier-Lapierre déposa de nouveau son rapport sur le projet de réforme du Code d'instruction criminelle. La Chambre ne s'en occupa pas plus que des deux précédents.

Projet de Ramel :

Le 2 avril 1896, M. Fernand de Ramel, député, présentait à son tour une proposition de loi sur les garanties

de la liberté individuelle, comportant l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle (article 12 du projet).

Cette proposition fut soumise à la commission de réformes judiciaires et de législation civile de la Chambre.

En mai 1901, M. Haussmann député, déposait trois amendements au projet de Ramel. Mais il conservait le principe de l'abrogation pure et simple de l'article 10 du Code d'instruction criminelle.

Le 12 juin de la même année, M. Cornudet, rapporteur, concluait d'une façon favorable à la proposition de Ramel. (5) Il ne faisait que reprendre dans son exposé, certains arguments développés contre l'article 10 à la séance de la Société Générale des Prisons qui avait eu lieu le 16 janvier 1901.

Aucune loi ne vint consacrer ce projet. Mais le zèle des réformateurs n'en fut pas ralenti et les propositions continuèrent à affluer.

Projet Mirman :

Le 4 novembre 1901, ce fut la proposition de M. Mirman, (6) tendant elle aussi à l'abrogation de l'article 10. Le violent réquisitoire de M. Mirman contre ce texte était motivé par un événement récent, le voyage du tsar Nicolas II en France au début de l'année. Sa réception et celle du Président de la République à Reims avaient été précédées de sérieuses mesures de police et de la mise sous les verrous d'un certain nombre

(5) J. O. Chambre, 1901. Doc. Parl. Annexe 2320, p. 613.

(6) J. O. Chambre, 4 nov. 1901. Débats, p. 2016.

d'individus suspects. Ces arrestations de « citoyens honnêtes et laborieux » indignaient M. Mirman qui demanda la déclaration d'urgence. M. Cornudet proposa qu'on joignit la discussion du projet Mirman à celle du projet de Ramel.

Sur avis favorable du Président du Conseil, Waldeck-Rousseau, l'urgence fut déclarée..., mais rien ne fut fait.

Nous ne signalerons que pour mémoire, le projet de Castelnau, Grosjean et Olivier du 30 juin 1903.

Projets Clémenceau et Cruppi : (7)

Le 16 décembre 1904 fut déposé au Sénat le premier projet Clémenceau, dont l'article 4 était ainsi conçu : « L'article 10 du Code d'instruction criminelle est abrogé. Toute arrestation maintenue au-delà de 24 heures sans mandat de l'autorité judiciaire, constituera le délit de violation de la liberté individuelle. »

Le 3 février 1905, dépôt à la Chambre du projet Cruppi. Comme le projet Le Royer de 1879, ce projet maintenait les pouvoirs du préfet de police, mais avec certaines restrictions : « Exceptionnellement, et en cas d'urgence, le préfet de police à Paris pourra requérir les officiers de police judiciaire de faire les actes nécessaires à la constatation des crimes ou délits. »

Le 21 mars 1905, M. Gustave Rivet, au nom de la commission d'initiative du Sénat présentait un rapport tendant à la prise en considération de la proposition Clémenceau. Mais M. Clémenceau devait attendre d'être au pouvoir pour essayer de faire triompher sa réforme.

(7) *Rev. Pénit.* 1905, p. 356.

Deuxième projet Clémenceau :

Le 18 janvier 1907, alors qu'il était Président du Conseil et d'accord avec M. Guyot Dessaigne, Garde des Sceaux, il soumettait au Sénat un nouveau projet de loi sur les garanties de la liberté individuelle. (8) Il maintenait son point de vue sur la suppression totale des pouvoirs des préfets, sans aucune exception au profit du préfet de police. L'article 1 du projet visait l'abrogation pure et simple de l'article 10.

Après étude par la commission législative, le projet vint en discussion à la séance du Sénat du 9 février 1909. (9) M. Monis, rapporteur, conclut à l'abrogation de l'article 10, désormais insoutenable, puisque le Gouvernement lui-même, renonçait à conserver cette arme.

M. Ribot intervint dans le débat pour rappeler qu'il avait été un des premiers adversaires de ce texte. Il affirma qu'il n'avait pas cessé de le combattre et qu'il n'avait point changé d'opinion : « Nous sommes, déclara-t-il, à un moment où il faut chercher à renforcer l'action publique plutôt qu'à l'affaiblir. Nous sommes tous préoccupés de voir que le nombre de crimes impunis augmente d'année en année. Nous aiderons, de toute façon, le Gouvernement à renforcer l'action pénale ; mais je crois très sincèrement que l'abandon par la préfecture de police de cette prérogative *indéfendable* — je l'ai dit, et je maintiens le mot — ne compromettra en aucune façon, la répression. » Heureux de trouver en la personne du Président du Conseil, M. Clémenceau,

(8) V. article P. Cuhe. *Rev. Pénit.* 1907, p. 766.

(9) J. O. 9 fév. 1909. Sénat - Débats, p. 89,

un partisan convaincu de la nécessité de supprimer l'article 10, M. Ribot aurait voulu que cette abrogation fut distraite du projet pour faire l'objet d'une proposition spéciale. Envoyée ainsi sans délai à la Chambre, elle aurait pu être votée en quelques jours.

Si cette disjonction avait été acceptée, peut-être l'abrogation de l'article 10, poursuivie depuis si longtemps, eut-elle été hâtée de plus de vingt ans.

Mais M. Monis s'y opposa, craignant qu'en morcelant le projet, on ne s'exposât, après avoir assuré le vote rapide du premier fragment, « la partie politique du projet » à laisser en route la deuxième partie « sur la liberté individuelle pour tous ».

D'autre part, M. Béranger, président de la commission, rappela que la commission devait tout d'abord être invitée à donner son avis sur cette demande de disjonction.

Devant ces objections, M. Ribot retira provisoirement son amendement, se réservant de la présenter de nouveau en seconde lecture.

A la séance du 2 mars, après un échange d'observations entre MM. Ribot, Monis et Briand, une sorte de transaction intervint. Le projet de loi ne fut pas « décapité » comme le redoutait le rapporteur ; mais le Garde des Sceaux prit l'engagement de demander lui-même à la Chambre des députés, de disjoindre et de voter sans délai la disposition abrogeant l'article 10 du Code d'instruction criminelle, si le vote de l'ensemble lui paraissait devoir subir des retards.

Le projet fut ainsi adopté le jour même, par le Sénat.

La législature se termina sans que le projet de loi eut été discuté par la Chambre. Il n'était pourtant pas abandonné. M. Monis, devenu Président du Conseil, en fit, dans la déclaration ministérielle du 6 mars 1911, une des lignes de son programme : « Au point de vue des réformes judiciaires, nous demanderons à la Chambre des députés de voter la loi sur l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle et sur la liberté individuelle ». (10)

Mais le Parlement devait être sollicité dans les années qui suivirent par les problèmes plus impérieux, et il ne fut plus question de l'article 10.

Il revint cependant à l'ordre du jour, dès que la guerre fut terminée.

Projet Meunier :

Le 16 juillet 1919, M. Paul Meunier soumettait à la Chambre des députés, un texte de loi sur les garanties de la liberté individuelle, qui était la reproduction littérale de celui adopté par le Sénat le 9 février 1909. L'inscription à l'ordre du jour avait été faite sous réserve que cette proposition ne donnerait lieu à aucun débat. Le texte fut ainsi voté en toute hâte.

Mais ce vote appelait une question de droit constitutionnel qui fut soulevée à la Chambre le 17 juillet par M. Paul Meunier lui-même. (11)

L'orateur estimait que, puisque le même texte de loi avait été successivement adopté par le Sénat en 1909 et par la Chambre dix ans plus tard, il devait être trans-

(10) *Rev. Pénit.* 1911, p. 436.

(11) *J. O.*, 17 juil. 1919. Chambre p. 3571 et suiv.

mis au Garde des Sceaux, aux fins de promulgation, sans recevoir une nouvelle approbation du Sénat.

La discussion laisse supposer que la commission de législation civile partageait cet avis.

Mais M. Deschanel, Président de la Chambre, n'accepta pas cette manière de voir. Invoquant l'opinion du président et du rapporteur de la commission du règlement, il signala que le texte voté par la Chambre, le 16 juillet, était en fait, une proposition de loi émanant de l'initiative particulière d'un député ; que dès lors, d'après l'article 105 du règlement, il devait être transmis au Président du Sénat. Il ajoutait, à l'appui de sa thèse, que cette question ne soulevait aucun inconvénient pratique, car elle pouvait être résolue très rapidement : les deux assemblées se trouvant d'accord sur le fond, se mettraient facilement d'accord sur la question de forme.

M. Paul Meunier ne put ainsi arriver à faire promulguer d'emblée, la loi sur les garanties de la liberté individuelle et, ironie du sort, il devait être lui-même victime d'un état de choses dont il avait si activement demandé la réforme. Prévenu du crime d'intelligence avec l'ennemi au cours de la guerre, il était incarcéré peu après. Il devait subir 28 mois de détention préventive avant que la Chambre des mises en accusation de la Cour d'Appel de Paris ne rendit, le 21 février 1922, un arrêt de non-lieu pour insuffisance de charges !

Il devait ainsi servir, bien malgré lui, la cause de la liberté et des réformes, car l'émotion soulevée par son cas fut très vive. Le 22 février 1922, des interpellations

avaient lieu à la Chambre, et le Garde des Sceaux Barthou prenait l'engagement de faire discuter au plus tôt par le Sénat, les réformes sur les garanties de la liberté individuelle. La reprise d'une information pour charges nouvelles contre M. Paul Meunier, puis sa mort n'arrêtaient pas ce mouvement.

Discussion et vote au Sénat du projet Meunier :

La discussion s'engagea devant le Sénat le 22 juin 1922 (12). Elle porta presque exclusivement sur l'article 10.

Le rapporteur M. Guillaume Poule, en rappela l'historique et fit la longue énumération des Gouvernements et des personnalités autorisées qui avaient condamné l'article 10. Il conclut en citant ces paroles du garde des Sceaux Le Royer : « En fait, l'article 10 n'a donné lieu, en province, qu'à des abus. Les préfets ne s'en sont jamais servis que pour substituer arbitrairement leur action à celle de la magistrature ».

M. Barthou apporta aux conclusions de M. Poule, l'adhésion du Président du Conseil Poincaré et celle du Gouvernement tout entier : « Le Gouvernement actuel estime, dit-il, que l'article 10 du Code d'instruction criminelle est inutile. Je le dis en son nom. Il serait vraiment étrange que la France fut le seul pays du monde civilisé où il fallut, pour protéger l'ordre public, une disposition aussi exceptionnelle que celle-là ».

Cependant, l'article 10 trouva dans la Haute Assemblée, d'énergiques défenseurs, notamment parmi les

(12) J. O. 22 juin 1922. Sénat - Débats Parl.

hommes qui avaient appartenu à l'administration préfectorale.

Ce fut d'abord M. Pierre Marraud :

« La décision que vous allez prendre est susceptible de rendre à peu près impossible l'action de la préfecture de police vis-à-vis d'un grand nombre de délinquants, de malfaiteurs, d'espions, de tenanciers de maisons de jeux... la préfecture arrivera toujours en retard. »

M. Monsservin mit en garde le Gouvernement contre la difficulté qu'il rencontrerait désormais pour assurer sa sûreté intérieure et extérieure : l'espionnage et l'anarchie ne seraient plus suffisamment réprimés.

M. Schrameck exprima la crainte que la préfecture de police ne perdît, du même coup, sa raison d'être.

M. Louis David, tout en reconnaissant dans le domaine des principes, la beauté de l'abrogation de l'article 10, redouta, en fait, que cette suppression ne paralysât gravement la répression de certaines infractions : « Il y a le droit, conclut-il, mais il y a aussi l'obligation de gouverner et de maintenir l'ordre public : ce sont là deux idées que la République a le devoir de concilier ».

M. Duplantier fit remarquer lui aussi, que l'article 10 soulevait, non seulement des questions de doctrine, mais des questions de fait. Il s'attacha à justifier le texte en plaçant le risque chimérique d'abus possibles en face de l'importance des services rendus. Il demanda du reste que le texte fut renvoyé, pour nouvelle étude, à la commission sénatoriale.

M. Barthou crut utile d'intervenir de nouveau pour dire qu'il jugeait excessif de laisser au préfet les pouvoirs

réunis du procureur de la République et du juge d'instruction : « J'estime qu'il n'est pas possible de donner aux préfets — et c'est là le grand mal de l'article 10 — un pouvoir permanent que les magistrats eux-mêmes n'ont que dans le cas de flagrant délit ».

M. Gourju prit à son tour la parole en faveur de l'abrogation. Il proposa un système qui permettrait à la préfecture de police d'assurer d'une façon aussi efficace qu'auparavant, la répression de certaines infractions et la sécurité de l'Etat :

« Il suffira au procureur de la République d'annexer, d'accord avec le préfet, un cabinet de substitut à la préfecture de police, pour que le juge d'instruction puisse être saisi en temps utile, aussitôt que ce sera nécessaire ».

Il conclut donc à l'abrogation de l'article 10 « Superfétation digne à peine du moyen-âge ». Paroles appuyées par M. Lemery : « C'est un texte d'ancien régime ».

Ainsi accablé, l'article 10 ne devait pas survivre.

Le Sénat rejeta à une majorité de 245 voix contre 46, le renvoi à la commission et vota l'article premier du projet ainsi conçu :

« L'article 10 du Code d'instruction criminelle est abrogé. »

Cette proposition ne devait venir à la Chambre que huit ans plus tard.

Projet Renoult :

Dans l'intervalle, un nouveau projet d'abrogation de l'article 10 était déposé le 5 décembre 1924 par M. René

Renoult, Garde des Sceaux. Ce projet fit, en 1926, l'objet d'une importante discussion à la Société d'Études législatives. Les avis des membres de cette assemblée furent partagés : trois voix se prononcèrent pour l'abolition ; trois voix pour un texte modificatif inspiré du vœu formulé en 1901 par la première section de la Société des Prisons (13). Ce texte était ainsi conçu : « *Article premier* : L'article 10 du Code d'instruction criminelle est abrogé.

Article 1 bis : L'article 10 du Code d'instruction criminelle est modifié comme suit : Dans l'hypothèse de crime contre la sûreté de l'État, le préfet de police à Paris pourra, en cas d'extrême urgence, faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet d'en constater l'existence et d'en saisir les auteurs, à charge de transmettre sa procédure au procureur de la République dans les 24 heures.

Les peines prononcées par l'article 3 de la loi du 8 décembre 1897 sont applicables à tout gardien qui, détenant un inculpé en quelque lieu que ce soit sur l'ordre du préfet de police, ne l'aurait pas conduit devant le procureur de la République dans les 24 heures. »

Ni le projet René Renoult, ni le projet modificatif de la Société d'études législatives, ne furent rapportés au cours de la XIII^{me} législature.

Vote par la Chambre du projet Meunier :

Le projet Paul Meunier, voté avec quelques modifi-

(13) Rev. Pénit. 1901, p. 1174.

cations par le Sénat le 22 juin 1922, fut transmis à la Chambre des députés le 6 juin 1928. (14) Il fit l'objet d'un rapport de M. Louis Rolland le 16 avril 1930. (15) Ce rapport fut repris le 21 juin 1932 en raison du renouvellement de la Chambre. (16) Le vote de la loi eut lieu sans modification ni discussion le 30 décembre 1932.

Redoutant sans doute les difficultés qu'était susceptible de faire naître l'application d'une loi insuffisamment mise au point, le Gouvernement en différa la promulgation jusqu'au 7 février 1933.

C'est ainsi qu'après plus de cinquante ans de discussion, après le dépôt de plus de quinze projets, la loi sur les garanties de la liberté individuelle vit enfin le jour.

Le rétablissement de l'article 10 :

Son règne devait être éphémère. Dès le 12 mai 1933, M. Léon Bérard la critiquait au Sénat, avec l'approbation du Garde des Sceaux. Le 15 mai 1934, le Gouvernement déposait sur le bureau du Sénat, un projet modifiant diverses dispositions de la loi du 7 février 1933. (17) L'article 10 était rétabli mais les pouvoirs qu'il conférait au préfet avaient été restreints dans leur étendue et dans leur durée.

Le nouveau texte était ainsi conçu :

« Les préfets des départements et le préfet de police à Paris pourront, s'il y a urgence, faire personnellement

(14) J. O. Chambre des députés 1928 ; Doc. Annexe N° 33.

(15) J. O. Chambre 1930. Doc. Annexe, N° 3.274.

(16) J. O. Chambre des députés 1932 - Débats Parlem. p. 3800.

(17) J. O. Sénat 1934, Doc. Parl. N° 283.

ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, conformément à l'article 8 ci-dessus.

Tout préfet qui aura fait usage des droits à lui conférés par le paragraphe précédent, sera tenu d'en aviser le procureur de la République et de transmettre les pièces dans les 24 heures à ce magistrat qui se saisira de l'affaire. Tout officier de police judiciaire ayant reçu une réquisition du préfet agissant en vertu des dispositions ci-dessus, tout fonctionnaire à qui notification de saisie, aura été faite en vertu des mêmes dispositions, seront tenus d'en donner avis sans délai au procureur de la République. »

Le projet justifiait le rétablissement de l'article par deux ordres de considérations : (18)

1^o Lenteur de la procédure judiciaire qui entrave la poursuite de beaucoup de délits : « En ce qui concerne l'importante question du trafic des stupéfiants, était-il déclaré, le parquet de la Seine a déjà constaté une diminution sensible du nombre des procès-verbaux. »

2^o Sauvegarde de l'ordre public dans les cas d'extrême urgence ou dans des circonstances exceptionnelles.

Aux objections possibles, le projet opposait que l'article 10 ainsi rétabli ne permettait plus l'arbitraire, par suite de l'obligation dans laquelle se trouvait désormais

(18) Sénat, Doc. Parl. N^o 283.

le préfet de transmettre dans les 24 heures sa procédure au Parquet.

Discussion et vote au Sénat du projet du gouvernement :

Ce projet de loi fut rapporté au Sénat le 22 décembre par M. Boivin-Champeaux. (19) Ce dernier ne fit que reprendre les deux arguments invoqués par le projet : Le passage de la procédure par le parquet permettait à certains délinquants de s'enfuir, rendait les perquisitions infructueuses parce que tardives, et enrayait ainsi l'exercice de la répression. En outre, des inconvénients plus graves étaient à redouter : « Des circonstances exceptionnelles et urgentes, déclarait le rapporteur, peuvent exiger une action immédiate pour la sauvegarde de l'ordre public et de la sûreté même de l'Etat, notamment à la frontière ou dans un centre d'agitation ».

Mais M. Boivin-Champeaux ne cacha pas qu'il eut préféré le rétablissement pur et simple de l'ancien article 10 : « C'est qu'en effet, tel que nous allons le rétablir, dit-il, il va aboutir à des conséquences assez singulières : Nous ressuscitons l'article 10 lorsqu'il s'agit de la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. L'expression « sûreté intérieure de l'Etat » est extrêmement large. Ainsi, nous restituons à l'article 10, ce que j'appellerai le caractère politique de cet article. Par contre, lorsqu'il s'agira de paris aux courses, d'excitation de mineurs à la débauche, de trafic de stupéfiants, les préfets verront expirer leurs pouvoirs !

(19) J. O. 1934, Sénat. Doc. Parl. N° 606. Débats Parl. p. 1480 et s.

Je comprends très bien que l'on rende à un régime les armes dont il peut avoir besoin pour se défendre. Je comprends moins bien que le même jour on ne les restitue pas à la société elle-même, qui peut en avoir encore plus besoin que lui. »

M. Delthil intervint alors pour s'opposer au rétablissement de l'article 10. Il reprit les arguments, tant de fois invoqués, de l'atteinte à la séparation des pouvoirs et à la liberté individuelle. Il exprima aussi la crainte qu'un Gouvernement peu respectueux des libertés put abuser de cet article. S'adressant à M. Régnier, Ministre de l'Intérieur, il lui dit : « Dans vos mains, mon cher Ministre, ce ne sera qu'un épouvantail pour les petits oiseaux et je vous en félicite ». Mais que sera l'avenir ? « Savez-vous si l'extrême gauche révolutionnaire ne prendra pas en partie le pouvoir qu'elle ambitionne, ou si le fascisme n'aura pas soulevé la rue ? Savez-vous si alors un préfet de police — cela s'est vu, des préfets de police ambitieux et ayant des idées personnelles — ne voudra pas se servir du nouvel article 10 ? »

M. Pernot, Garde des Sceaux, essaya de rassurer M. Delthil en lui montrant la façon très limitée dont est violé le principe de la séparation des pouvoirs.

Il distingua dans cette procédure répressive, deux phases : La première confiée au préfet comporte tous les actes nécessaires à la constatation de l'infraction et les mesures immédiates qu'elle impose ; elle est très brève puisque le nouveau texte en limite la durée à 24 heures.

La deuxième phase qui lui succède immédiatement est confiée à l'autorité judiciaire. C'est donc à cette dernière qu'il appartient en définitive d'examiner l'affaire en toute indépendance, d'apprécier si l'infraction existe, et de livrer l'inculpé à ses juges.

Voici enfin, un détail de ce débat, intéressant pour apprécier la portée du nouvel article 10. M. Delthil ayant demandé si les pouvoirs des préfets s'étendaient au chapitre II du Livre III du Code Pénal, M. Boivin-Champeaux lui répondit : « Le texte de la commission limite les pouvoirs du préfet à ce qui concerne la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. »

C'est dans ces conditions que le projet fut voté par le Sénat.

Vote par la Chambre :

Rapportée par M. Alcide Delmont, (20) la loi nouvelle vint en discussion à la Chambre le 7 mars 1935. Une seule intervention, celle de M. Arthur Ramette qui protesta contre le rétablissement de l'article 10 sous son aspect politique, alors que c'était seulement en matière de délits de droit commun (trafic de stupéfiants) qu'il pouvait avoir quelque utilité. « Voilà, en réalité, conclut-il, ce que l'on vise par le rétablissement de l'article 10, ce sont les pleins pouvoirs donnés à nouveau aux préfets de coup d'Etat ».

La disposition concernant l'article 10 fut votée par

(20) J. O. 24 janvier 1935. Doc. Parl. Annexe N° 4.539. Déb. Parl. p. 875 et suiv.

la Chambre sans modifications. Mais, comme l'ensemble de la loi sur la liberté individuelle avait subi quelques retouches, le texte revint le 22 mars devant le Sénat qui l'adopta.

La loi nouvelle fut promulguée le 25 mars 1935.

CHAPITRE III
ARGUMENTS INVOQUES
POUR ET CONTRE LE MAINTIEN
DE L'ANCIEN ARTICLE 10

Nous avons déjà signalé dans l'étude des projets parlementaires de réforme de l'article 10, les principales critiques dont ce texte a été l'objet. Notre intention est maintenant d'ordonner et de classer ces critiques, puis de leur opposer les avantages invoqués par les partisans de l'article 10. Nous mentionnerons enfin les divers projets de réforme qui furent élaborés.

Section I

CRITIQUES DE PRINCIPES :

L'ARTICLE 10 ET LA REGLE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

§ 1. — *Violation des principes constitutionnels.*

Le principe de la séparation des pouvoirs, posé pour la première fois par Montesquieu, fut adopté par les constitutions révolutionnaires comme une mesure édictée au profit du pouvoir administratif contre les empiètements du judiciaire.

C'est dans cet esprit, que l'Assemblée Constituante, décida que les administrations de département et de district ne pourraient être troublées dans l'exercice de leurs fonctions, par aucun acte du pouvoir judiciaire (loi du 22 décembre 1789). Ce principe fut précisé en ces termes par la loi des 16-24 août 1790 :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

Ces raisons expliquent que l'article 10, consacrant au contraire un empiètement de l'administratif sur le judiciaire, n'ait point choqué les juristes au moment où il fut rédigé.

Cependant, le principe de la séparation existe indépendamment de ses précédents historiques et il est demeuré la règle fondamentale de notre droit public.

Nous ne discuterons pas ici le point de savoir si le pouvoir judiciaire constitue un troisième pouvoir distinct de l'exécutif, ou si, au contraire, l'administratif et le judiciaire sont deux branches de l'exécutif.

Ce problème ne paraît pas, à première vue, offrir d'intérêt pour notre étude, puisque tous les auteurs sont d'accord pour admettre, en droit comme en fait, la séparation des autorités administratives et judiciaires qui seule nous occupe.

Pourtant, les divergences sur le fondement et la raison d'être de cette séparation, ont des répercussions sur la justification possible de l'article 10.

Les auteurs (Esmein) qui font de la justice un troisième pouvoir de l'Etat, une manifestation de la souveraineté nationale, distincte et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, estiment qu'aucun empiètement d'un pouvoir sur l'autre n'est admissible.

L'article 10 constitue donc pour eux une anomalie insoutenable.

Ceux, au contraire (Berthélémy), qui font de la fonction de juger et de la fonction d'administrer, deux branches de l'exécutif, posent le problème différemment. Berthélémy justifie la séparation de ces fonctions, non par la crainte du despotisme, mais par les nécessités conjuguées d'une bonne administration et d'une bonne justice. Ce critérium lui permet de délimiter les domaines respectifs de l'une et de l'autre. On peut donc l'appliquer utilement pour apprécier les pouvoirs conférés au préfet par l'article 10. Ceux-ci se trouveront légitimés dans la mesure où, sans nuire à l'administration, ils permettront une meilleure justice.

Mais tout d'abord, il importe de préciser quelles sont les qualités que requièrent les rôles respectifs de l'administrateur et du juge. Elles sont essentiellement différentes : « L'énergie, l'activité, la clairvoyance, une certaine habileté, la promptitude dans la décision, la fermeté dans le commandement sont, selon Berthélémy, les qualités maîtresses qui distinguent l'administrateur de mérite. Le juge a moins besoin d'autorité que de savoir ; il importe peu qu'il soit actif, d'esprit habile et de caractère énergique. Il doit être intègre, impartial, réfléchi, exempt de passion. L'expérience du passé a fait ressortir ici, comme dans toutes les branches de l'activité humaine, les avantages de la division du travail. » (1)

Berthélémy considère donc cette séparation des auto-

(1) Séance de la Société générale des prisons du 16 janvier 1901, *Rev. Pénit.*, 1901.

rités administratives et judiciaires, non pas comme une mesure de défiance mutuelle, mais comme une division du travail, une spécialisation des fonctions.

Ces principes posés, l'auteur estime qu'on ne peut placer l'administration et la justice dans deux compartiments étanches. Il y a nécessairement entre elles des occasions de contact, certains points de pénétration.

On trouve un de ces points dans l'ensemble d'institutions qui constituent la police. Or, les pouvoirs de police ne peuvent pas ne pas comporter, dans certains cas, le droit d'arrestation. Sans doute, la liberté individuelle doit toujours rester sous la sauvegarde de la justice à qui il appartient de décider si un homme a été justement arrêté. Mais l'acte d'arrestation lui-même ne rentre pas exclusivement dans le rôle du juge.

Qu'est-ce au juste qu'une arrestation, se demande Berthélémy ? « C'est la main mise sur un individu, main mise peut-être irrégulière et qui ne saurait être définitive sans l'intervention du juge, main mise qui, parfois, doit être extrêmement brusque et exige justement ces qualités particulières d'énergie qui ne sont pas celles du juge, mais celles de l'administrateur. »

L'administration vient ainsi apporter une collaboration utile à l'autorité judiciaire. Pour cette raison, l'auteur ne voit dans les pouvoirs de police judiciaire des préfets, aucune atteinte à la séparation des autorités telle qu'il la conçoit.

§ II. — *Dangers de l'immixtion de l'administratif dans le judiciaire.*

Nous verrons plus loin, dans l'étude des inconvénients pratiques de l'article 10, qu'on a reproché au Gouvernement d'avoir commis des détournements de pouvoir, « affecté les armes de la justice au service de la haute ou de la basse police, des passions politiques ou des intérêts privés ».

Nous nous occuperons ici des inconvénients de principe reprochés à l'article 10, en dehors de tous les abus de fait dont il est susceptible.

1° *Il existe une divergence de vues entre l'administration et la justice.*

Elles ont pour but, l'une et l'autre, d'assurer l'ordre et le bien public, mais elles tendent à ce résultat par des méthodes et suivant un esprit très différents.

M. Raphaël Rougier (2) cite comme exemple à l'appui de cette idée, la conception différente que la police et la justice se faisaient, à un moment donné, du vagabondage : « Il est arrivé, dit-il, à certaines époques, que des circulaires ministérielles ont attiré l'attention sur les dangers, d'ailleurs trop réels, que fait courir à la société le développement du vagabondage. Nous avons vu, dans une grande ville de province, le préfet agir en conséquence, donner des instructions et faire opérer des rafles par le chef de la sûreté. »

L'auteur reproche à l'administration préfectorale, chargée d'assurer l'ordre social, d'avoir considéré comme vagabonds, tous ceux que le manque de res-

(2) *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1903 et 1904.

sources et de profession rendait inquiétants pour cet ordre : « Elle s'inspira même parfois, poursuit-il, d'un critérium essentiellement simpliste. D'après un magistrat de Paris, la police arrête et expédie au dépôt, quiconque est trouvé dormant sur la voie publique (*Bulletin de la société de législation comparée*, 1903, p. 187). »

Au contraire, la justice ne peut retenir comme vagabonds, que ceux qui réunissent les conditions prévues par l'article 270 du Code Pénal : absence de domicile, de ressources et de profession. La notion de ce délit est même si stricte, qu'un individu percevant une pension de quelques dizaines de francs par an — par exemple pour une décoration — ne saurait être considéré comme sans ressources par les tribunaux et ne pourrait donc jamais être condamné pour vagabondage. Ne risquerait-il pas pourtant, d'être arrêté et incarcéré par la police préfectorale ?

M. Raphaël Rougier redoute que les particuliers n'aient ainsi à pâtir d'un état d'esprit moins libéral de l'autorité administrative.

2° *Il est à craindre que le fait de trouver le préfet à l'origine d'une poursuite, n'exerce une influence perturbatrice sur la marche ultérieure de la procédure.*

Le substitut, chargé de faire au petit parquet, le triage, entre les gens à relaxer et ceux à retenir, aura-t-il toute l'indépendance voulue vis à vis des arrestations opérées par le préfet ? Ne sera-t-il pas tenté d'éviter toute responsabilité et de laisser au Tribunal le soin de décider, en prolongeant d'autant la détention préventive ?

Le Tribunal lui-même aura-t-il toute son indépendance ?

M. Raphaël Rougier craint, en effet, que le Tribunal ne soit gêné et influencé dans son délibéré, lorsque l'action publique est introduite par le préfet.

« Il est permis de se demander, écrit-il, si c'est une bonne organisation judiciaire que celle qui organise le conflit entre l'intérêt et le devoir, et qui met trop souvent le magistrat dans l'obligation de faire preuve d'héroïsme civique, vertu peu commune, condamnée à demeurer toujours obscure et très certainement sans récompense ».

3° Enfin, on a vu, dans cet échec à la séparation des autorités, un autre inconvénient qui se manifesterait surtout à Paris. En donnant au service de la répression, deux directions différentes, *on multiplierait les occasions de conflit entre la justice et la police et on intervertirait quelquefois leurs rôles.*

A Paris en effet, les commissaires de police peuvent procéder indifféremment, soit pour le compte du procureur de la République en vertu des pouvoirs ordinaires de police judiciaire qu'ils partagent avec ce magistrat, soit pour le compte du préfet en vertu des pouvoirs spéciaux que celui-ci tient de l'article 10 et dont la jurisprudence autorise la délégation.

On prétend, non sans raison, que ces commissaires agissent de préférence, pour le compte du préfet : d'abord, parce que le préfet est leur chef réel, dont dépend leur carrière ; ensuite, parce que les pouvoirs qu'il communique sont plus larges et autorisent en tout temps, des actes qui ne seraient possibles qu'en flagrant

délit (arrestations, perquisitions chez l'inculpé) ou qui ne seraient pas possibles, même dans ce cas (perquisitions et saisies au domicile des tiers).

La conséquence de cet état de choses, serait de faire perdre à la justice la direction de l'action judiciaire.

Mais, chose plus grave, on va même jusqu'à dire (3) que certains magistrats, préoccupés avant tout de l'intérêt de la répression, approuveraient les procédés administratifs de l'article 10, qui leur permettraient d'éluider les dispositions légales, minutieuses et gênantes. On cite même des arrêts qui proclament avec reconnaissance, toute l'utilité de l'action préfectorale : tel, l'arrêt Coëtlogon du 21 novembre 1853, où l'on peut lire : « Le droit de saisie a constamment fourni aux tribunaux des pièces probantes ; il est attesté par l'expérience que grâce à son exercice, le préfet de police s'est montré l'auxiliaire le plus actif de la justice répressive qu'il concourt à éclairer ».

Section II

CRITIQUES DE L'ARTICLE 10 DANS SON APPLICATION PRATIQUE TELLE QU'ELLE A ÉTÉ FIXÉE PAR LA JURISPRUDENCE

§ I. — *En matière de droit commun.*

I. — La principale critique opposée à l'article 10 tient à ce que la jurisprudence a reconnu aux préfets les pouvoirs exorbitants du procureur de la République et de juge d'instruction réunis. Dans la procédure judiciaire, l'accord de ces deux magistrats donne, sinon une

(3) R. Rougier. Op. cit. p. 276.

certitude absolue qui n'est pas dans les choses humaines, du moins de sérieuses garanties en ce qui concerne la réalité du délit allégué et la gravité des charges recueillies contre l'inculpé. En outre, la décision appartient à celui des deux qui est inamovible et par cela même indépendant, le juge d'instruction.

Ainsi, on accorde au préfet des pouvoirs que le législateur refuse au plus élevé des officiers de police judiciaire, le procureur de la République. « Et pourtant, dit M. Rougier, simple agent d'exécution des ordres supérieurs, le préfet justifie autrement les appréhensions que ce magistrat qui, s'il est amovible et dépend lui aussi du Gouvernement, en dépend toutefois à un degré moins direct, est habitué ou présumé l'être aux études juridiques et à la pratique des affaires criminelles, fait enfin partie d'un corps judiciaire dont les mœurs et les traditions le retiennent toujours dans une certaine mesure ».

II. — La deuxième critique vise des modalités de procédure.

La subordination des commissaires au préfet de police dont nous avons déjà signalé les inconvénients a engendré les irrégularités que voici. On cite, qu'à une certaine époque, tous les procès-verbaux étaient transmis par les commissaires au préfet et non pas au procureur de la République. La préfecture effectuait ainsi un triage et arrêtaît, de son propre chef, un certain nombre de procédures commencées. Sans doute, beaucoup d'affaires ne comportent pas de suite, et le parquet ne leur aurait point donné une solution différente de celle qu'elles avaient reçue à la préfecture. Mais n'est-

ce pas à la justice de décider, et la police n'exagère-t-elle pas son rôle en appréciant elle-même que tel ou tel fait ne doit pas donner lieu à poursuites ?

Certes, cela se produit souvent en dehors de l'application de l'article 10. Mais alors le commissaire est fautif, et il est facile de lutter contre cet empiètement de pouvoirs. Au contraire, lorsque le tri des procès-verbaux est effectué par application de l'article 10, il n'est plus possible de l'empêcher, car le texte n'oblige pas le préfet à communiquer au procureur de la République le résultat de ses actes judiciaires.

Cette coutume pourrait permettre au préfet d'agir parallèlement au juge d'instruction, et même de contre-carrer sa procédure : il suffit pour cela d'imaginer une perquisition dans laquelle le préfet aurait saisi avant le juge, toutes les pièces à conviction.

Mais le danger le plus grave n'est pas dans la possibilité pour le préfet de classer, de son seul gré, certaines affaires, ou de gêner l'œuvre du juge d'instruction ; il se trouve dans le droit qui lui appartient de retenir arbitrairement un individu au Dépôt pendant plusieurs jours.

En effet, les sanctions de l'article 2 de la loi de 1897 ne sont point applicables à ce qu'on appelle « le Dépôt », qui n'est pas, au sens technique du mot, une « maison d'arrêt », mais une simple salle de police.

Le préfet de police, ayant le droit d'envoyer un individu au dépôt, peut l'y maintenir le temps qu'il lui plaît. C'est là une violation très grave de la liberté individuelle.

Mais on a surtout trouvé des abus dans les cas où

le préfet agit en dehors du domaine de l'article 10, usant de pouvoirs de police judiciaire que ses commissaires possèdent en cas de flagrant délit.

Cette coutume, établie sous le Premier Empire, se développa sous la Restauration au point que le Ministre de la Police, Descazes, se crut obligé, en 1825, de rappeler aux préfets, dans une circulaire « le respect que commandent en général, les libertés individuelles ». Il leur indiquait aussi que les pouvoirs à eux conférés par l'article 10, pouvaient et devaient s'exercer en dehors des flagrants délits. Cette tendance se perpétua malgré cela, puisque en 1834, Crémieux et Dupin, signalaient que « presque toujours, les mandats décernés par le préfet de police étaient motivés par un prétendu flagrant délit ; car la police, pour éviter toute difficulté, préférait accorder à l'opinion publique, cette concession, sans inconvénient pour elle, puisque, au moyen d'un étrange abus, elle alléguait et voyait toujours et partout le flagrant délit ».

Cette façon de procéder, maintenue aujourd'hui encore, constitue un danger plus redoutable que l'application de l'article 10, parce qu'elle s'exerce en marge de la loi.

§ II. — *En matière politique.*

C'est en matière politique, que l'article 10 a fait l'objet de critiques les plus violentes — « C'est de l'ancien régime tout pur », disait M. Larnaude. — « Un monument d'iniquité », protestait le professeur Garçon. — « Ce n'est qu'une forme moderne et hypocrite des lettres de cachets » disait M. Mirman. Et encore :

« Une superfétation à peine digne des moyen-âge », — « un texte d'ancien régime », s'écriait-on à la tribune du Sénat.

Que lui reproche-t-on ? D'avoir joué un rôle dans certaines affaires restées célèbres. Nous en signalerons quelques-unes.

Les abus furent, paraît-il, fréquents sous le Premier Empire. On arrêtait et relâchait des individus, sans les traduire en justice. On arrêtait même des gens acquittés par les tribunaux sous le prétexte qu'il serait dangereux pour l'ordre public, de les laisser en liberté. (4)

Sous la Restauration, Béranger rapporte, dans son livre sur la Justice criminelle, publié en 1818, que les arrestations arbitraires sont fréquentes, qu'il n'y a pas d'arrondissement qui ne puisse en fournir de nombreux exemples.

Ces abus ne furent pas suspendus par la Monarchie de Juillet, ni par la République de 1848. Mais les individus lésés, s'il est vrai qu'il y en eût, préférèrent sans doute se tenir cois, puisqu'aucun d'eux n'éleva, devant les tribunaux, une protestation contre les mesures dont il avait été victime. Il faut attendre le Second Empire pour trouver dans les recueils de jurisprudence, l'affaire Coëtlogon.

En 1853, le Gouvernement livra à la police correctionnelle, vingt-huit adversaires du régime impérial, appartenant pour la plupart, aux classes élevées de la société ; ils étaient prévenus, entre autres délits, d'avoir introduit en France, des journaux politiques publiés à

(4) V. Armand Dayot - *Prisons d'Etat sous le Premier Empire* - *Revue du Palais*, 1898.

l'étranger. Le ministère public produisait comme preuve et corps du délit, des lettres saisies à la poste par ordre du préfet, agissant en vertu de l'article 10. La Cour de Cassation qui eut à statuer en dernier lieu, prononça la validité de cette saisie que les prévenus prétendaient illégale.

En 1861, le duc Victor de Broglie se voyait confisquer, en vertu de l'article 10, les feuilles autographiées de son ouvrage « Vues sur le gouvernement de la France ».

Par application du même texte, les exemplaires de « L'Histoire des princes de Condé au XVI^me siècle », du duc d'Aumale, étaient emportés et conservés pendant quatre ans dans les caves de la préfecture de police, malgré les réclamations de leur auteur.

On rapporte que des conflits seraient même intervenus à cette époque entre magistrats et préfet de police. Celui-ci aurait fait saisir des pièces chez un inculpé et les aurait transmises au juge chargé d'instruire l'affaire. Le magistrat, après avoir pris connaissance de ces documents, les aurait rendus à l'inculpé; le préfet de police les aurait fait à nouveau saisir en vertu de l'article 10 et les aurait conservés. (5)

En 1870 et 1871, l'article 10 servit à la répression des troubles qui se produisirent à Lyon.

Au moment de l'expulsion des congrégations et plus tard, lors de la séparation des Eglises et de l'Etat, de nombreux mandats préfectoraux assurèrent l'exécution

(5) Marizis - Le pouvoirs de police judiciaire des préfets et l'article 10 du C. I. C., Paris, 1914.

de ces lois auxquelles les catholiques firent une vive opposition.

En 1896, le préfet de police avait fait saisir dans une imprimerie, des portraits du prétendant au trône de France, destinés à être distribués. M. de Vaux, au nom de ce dernier, introduisit devant le Tribunal de la Seine, une instance tendant à la restitution de ces gravures et au paiement de dommages et intérêts. Le préfet de police soutint en vain qu'il avait accompli, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, un acte de gouvernement. Le Tribunal, dans son jugement du 19 mars 1897, ordonna la restitution des portraits saisis et condamna le préfet de police à un franc de dommages intérêts.

En 1901, à l'occasion de la revue de Béthény et pour protéger les Souverains russes contre toute tentative criminelle, quelques préfets, sur l'ordre du Ministre de l'Intérieur, et en vertu de l'article 10, firent arrêter et retenir, un certain nombre d'individus signalés comme suspects et susceptibles d'avoir des desseins criminels. Mais ces mesures furent prises en dehors, non seulement de toute preuve, mais même de tout soupçon précis de complot ou d'attentat.

Nous avons ainsi rappelé quelques-unes des affaires les plus marquantes mises à la charge de l'article 10.

Ses adversaires ne bornent pas à ces faits précis la liste des méfaits qu'il autorise : « L'article 10, prétend M. Rougier, a servi à des œuvres moins relevées que l'œuvre de défense gouvernementale et autorisé d'assez basses besognes d'espionnage et de basse police. Il est

arrivé qu'on voulut s'emparer des papiers d'un homme politique, ou qu'on désirât restituer contre les conséquences de sa propre imprudence, tel personnage influent, ayant eu le tort de laisser aux mains de tiers, la preuve écrite d'incartades ou de compromissions pécuniaires. L'article 10 a été invoqué : il a permis d'enfoncer des portes, de fracturer des meubles et de soustraire des documents, sans que la victime du procédé put utilement parler de violation de domicile, d'effraction et de vol ».

De tels abus existaient-ils encore lors des dernières années d'application de l'ancien article 10 ?

Les annales judiciaires n'en portent aucune trace et les journaux, livres et revues (6) de ces vingt dernières années, ne trouvent à révéler malgré des accusations d'ordre général, aucun scandale précis.

Cependant, au Parlement, lors des discussions de la loi de 1933, puis de celle de 1935, le préfet de police M. Chiappe fut visé. On l'accusa d'avoir, à maintes reprises, fait procéder, sans raison sérieuse, à des arrestations préventives, uniquement pour empêcher certaines manifestations politiques, notamment celles du 1^{er} mai.

Il n'en reste pas moins vrai que l'on ne peut citer aujourd'hui, que bien peu d'exemples d'abus autorisés par l'article 10.

D'ailleurs, la publicité donnée actuellement par la presse aux moindres événements, rendrait impossible

(6) Crapouillot, juillet 1936 - Les mystères de la police secrète. Maurice Garçon - La justice contemporaine, 1870-1932. Granet, 1932.

que des injustices graves restassent inconnues du public.

Les adversaires de ce texte le considèrent cependant comme toujours redoutable et créant une menace permanente pour les libertés individuelles. S'il ne produit pas les déplorables effets qu'on a le droit de redouter de lui, on le doit au libéralisme et à l'honnêteté des Gouvernements, mais non au mérite de la disposition elle-même. Cet article demeure à leur sens, une arme à l'absolue discrétion du pouvoir, arme qui pourrait devenir terrible sous un Gouvernement dénué de scrupules et soucieux de la seule légalité apparente.

§ III. — *Responsabilité judiciaire du préfet.*

Tous les abus à redouter, tant en matière de droit commun qu'en matière politique, sont, il est vrai, sanctionnés par la responsabilité judiciaire du préfet. Plusieurs décisions jurisprudentielles l'ont consacrée et son existence est donc incontestable. Mais cette garantie n'est qu'un leurre, si l'on songe à toutes les difficultés que comporte une telle procédure. L'importance du fonctionnaire poursuivi exige que celui qui intente l'action possède une situation indépendante. Il faut qu'il ait des loisirs et de la fortune pour se permettre d'engager et de poursuivre une telle instance. Enfin, lorsqu'il arrivera à la solution du procès, même si elle lui est favorable, elle interviendra si longtemps après les faits incriminés qu'elle en aura perdu pour le plaignant, beaucoup de son intérêt pratique.

Section III

AVANTAGES DE L'ARTICLE 10

En face de toutes ces critiques, que répondent les partisans de l'article 10 ? (7)

§ I. — *La répression de certaines infractions ne pourrait pas être exercée sans l'article 10.*

Le crime de fausse monnaie : les commerçants qui ont reçu des pièces fausses vont les porter au Commissariat. Ces indications centralisées à la préfecture de Police permettent de déterminer les quartiers où ces pièces sont le plus abondantes et d'y exercer une surveillance attentive. Dès qu'on lui signale, dans un de ces quartiers, le passage d'un individu qui paye ce qu'il achète avec des pièces fausses, la police le prend en filature ; elle arrive ainsi à trouver un jour, l'atelier clandestin où ces pièces sont fabriquées.

Si la préfecture était obligée de dénoncer ces faits au procureur de la République qui requerrait un juge d'instruction, les coupables auraient à ce moment-là disparu parce qu'ils changent souvent d'asile. Quand ils ont découvert un de ces repaires, les policiers y effectuent immédiatement des perquisitions en vertu de l'article 10 ; ils peuvent ainsi saisir, avant qu'ils n'aient été détruits, l'outillage et les papiers compromettants qui permettent de mettre la main sur une bande organisée.

Les jeux de hasard : il en existe à Paris dans des

(7) V. Séances Société générale des prisons, 16 janvier et 20 mars 1901 - 18 février 1927. *Rev. Pénit.*, 1901 et 1927.

domiciles particuliers, qui changent toutes les nuits. Un indicateur de police fait savoir à la préfecture — « Cette nuit, la roulette sera tenue en tel endroit » — Le commissaire de police alerté, arrive quelques minutes plus tard, porteur d'un mandat du préfet et surprend les joueurs clandestins en flagrant délit.

La prostitution des mineurs : la police apprend que telle fille mineure, débauchée par une matrone, se trouvera à telle heure à un rendez-vous, à tel endroit. La police s'y rend et prend les coupables en flagrant délit.

Le cambriolage : tel individu est signalé à la police comme habitant un garni où il dort toute la journée ; il sort le soir et rentre vers quatre heures du matin, rapportant un sac suspect. Il est certain que cet homme ne fait pas un travail régulier. La police arrive un matin chez lui, en vertu de l'article 10. On trouve que le sac qu'il a rapporté, contenait des objets d'art, des bijoux, etc... Sans l'article 10, la police n'aurait rien fait et la justice non plus, car elle n'aurait pu décerner un mandat sur des présomptions de ce genre.

L'article 10 est encore utile pour surveiller tout ce qui est nécessaire à la vie d'une grande ville : l'hygiène, la salubrité, les denrées alimentaires, l'examen des établissements insalubres. Car un usinier, un marchand de produits frelatés, un particulier qui n'a pas observé les prescriptions relatives aux égoûts, peuvent fermer leur porte au nez de la police qui ne peut pénétrer, en cas de résistance, qu'en vertu de l'article 10.

Enfin, les pouvoirs qu'il donne sont indispensables, à la répression de certains délits comme le trafic des

stupéfiants, la traite des blanches, les paris clandestins aux courses, qui ne peuvent être prouvés qu'à un instant fugace que seule, la police peut saisir.

D'ailleurs, prétendent les partisans de l'article 10, aucun abus n'est à craindre, du fait que la préfecture de police transmet toujours ses opérations à la justice.

§ II. — *L'article 10 est nécessaire à la sûreté extérieure et intérieure de l'Etat.*

I. — *L'article 10 est une arme nécessaire pour assurer la sûreté extérieure de l'Etat.* — Il permet de lutter contre l'espionnage, délit bien difficile à saisir et dont le juge d'instruction, avec toutes les indiscretions et les lenteurs de sa fonction, ne peut guère diriger utilement la poursuite.

Il aurait son utilité, aussi à la veille d'une guerre, en permettant d'arrêter les individus susceptibles d'entraver la mobilisation, inscrits au « carnet B ».

C'est cette utilité que faisait ressortir à la séance de la Société Générale des Prisons et de la Société d'Etudes Législatives du 18 février 1927, M. Liard qui avait exercé en province les fonctions préfectorales. Ses deux seuls cas d'application de l'article 10 avaient eu lieu, l'un dans une période un peu critique d'agitation populaire, l'autre le 30 juillet 1914. Il avait passé une partie de cette nuit de mobilisation à établir des mandats contre des individus, pour la plupart étrangers, inscrits au carnet B. Grâce à cette mesure, ces suspects avaient été le lendemain même écroués et mis ainsi hors d'état de nuire.

II. — *L'article 10 est indispensable à la sûreté*

intérieure de l'Etat. — Il est difficile à un Gouvernement d'assurer sa sécurité contre les complots et de maintenir l'ordre dans la rue, à Paris en particulier, sans le secours de l'article 10. Pourtant, un Gouvernement a le droit et même le devoir de se défendre contre les menées anarchistes ou contre les attaques à main armée dont il peut être l'objet. Il a même le devoir de les prévoir et de les prévenir, afin d'éviter toute effusion de sang. Comment pourra-t-il ainsi assurer la paix sociale, si le préfet de police n'a plus l'article 10 à sa disposition ? Il le fera sans doute quand même, puisque c'est pour lui une nécessité vitale. Mais alors, ce sera par des procédés irréguliers et illégaux. Ne vaudrait-il pas mieux qu'il puisse agir en vertu d'un texte de loi qui, s'il comporte des droits, a aussi des limites et engendre des responsabilités ?

On est même allé plus loin; il y aurait, a-t-on dit, un danger pour l'indépendance de la magistrature, et par suite pour la sauvegarde de la liberté individuelle, à supprimer le pouvoir de police judiciaire donné aux préfets, et surtout au préfet de police. « Ce que le préfet de police ne pourra plus faire, disait M. Edmond Bertrand, ancien procureur général, le Gouvernement sollicitera la magistrature de le faire et il a aujourd'hui trop de moyens de faire triompher ses sollicitations. Et cet abus ne sera pas réprimé. Que pourra-t-on dire et faire en effet quand l'acte aura été accompli par un magistrat de l'ordre judiciaire ? La responsabilité civile des juges ? Mais il n'y a rien de plus difficile à établir

dans l'état de l'opinion, de la presse et des mœurs publiques. » (8)

Il paraît donc bien préférable de conserver aux préfets les pouvoirs de l'article 10. Car, outre sa responsabilité civile, le préfet est encore soumis à l'autorité hiérarchique et disciplinaire du Ministre de l'Intérieur qui répond à son tour de ses actes devant le Parlement.

Enfin, certains ont voulu lier la question de l'article 10 à l'existence même de la préfecture de police. Celle-ci est un organisme complexe, où le préfet exerce des fonctions très diverses : attributions municipales, représentation directe du Gouvernement, fonctions judiciaires. Lui enlever les pouvoirs de l'article 10, ce serait lui enlever toute autorité sur les commissaires de police qui seraient désormais ses égaux sur le terrain de la police judiciaire.

Le préfet, ayant ainsi perdu son caractère de chef hiérarchique de l'ensemble des services, on se demande si l'unité de la préfecture pourrait subsister et s'il ne vaudrait pas mieux alors, remplacer cet organisme unique par trois organes distincts s'occupant respectivement des affaires municipales, administratives et judiciaires.

Section IV

REFORMES PROPOSEES DANS LE BUT DE CONCILIER LES PARTISANS ET LES ADVERSAIRES DE L'ARTICLE 10

Nous venons de voir quels étaient les avantages attribués et les griefs reprochés à l'article 10. Entre les partisans du maintien intégral de ce texte et ceux qui

(8) *Rev. Pénit.*, 1901, p. 668.

demandaient sa suppression pure et simple, certains ont essayé de trouver une solution de conciliation. Ils ont pensé qu'on pouvait, par des réformes, conserver les éléments qu'ils jugeaient utiles dans cette institution et éliminer ceux qu'ils tenaient pour défectueux.

Mais comme l'accord n'a pas existé, justement sur le point de savoir ce qu'il y avait de bon et de mauvais dans le texte, les solutions proposées ont été très diverses et parfois opposées.

Nous allons dresser une rapide synthèse de ces idées ou de ces projets de réforme, déjà signalés au passage dans les pages précédentes.

Nous ne mentionnerons que pour mémoire, les projets qui ne laissent aux préfets, que les pouvoirs des officiers de police judiciaire. Ils aboutissent, en fait, au même résultat que la suppression radicale de l'article 10. Les préfets possédant dans cette hypothèse, les mêmes pouvoirs que les commissaires de police, n'auraient eu aucun rôle utile à jouer dans la répression des infractions. Peu désireux, par ailleurs, de se trouver soumis en remplissant ce rôle à l'autorité judiciaire, ils en auraient laissé l'usage exclusif à leurs subordonnés.

Les divers projets de réforme de l'article 10 que nous allons exposer peuvent être groupés en deux catégories :

En premier lieu, ceux qui conservent les dispositions essentielles du texte, mais en les limitant, soit dans leurs bénéficiaires, soit dans leur domaine d'application, soit dans leurs règles de procédure.

En second lieu, les projets qui suppriment le texte, mais qui, ayant reconnu les inconvénients de sa dispa-

rition, veulent conserver dans une organisation nouvelle certains des avantages qu'il offrait.

§ I. — *Réformes restrictives de l'article 10.*

1° *Limitation du nombre des bénéficiaires des pouvoirs de l'article 10.*

On a d'abord proposé d'enlever l'usage de ces pouvoirs à tous les préfets des départements pour les conserver uniquement au préfet de police à Paris.

Cette disposition triompha au Sénat en 1882. (9) Ses partisans la fondent sur plusieurs ordres de considération. En premier lieu, sur les faits : les préfets de départements n'usent pas des pouvoirs de l'article 10 ; s'ils n'en usent pas, c'est peut-être par réserve morale, mais aussi, parce qu'ils n'ont pas à leur disposition, une police suffisante pour cela. Entre leurs mains, on ne saurait donc considérer l'article 10 comme devant servir à réprimer des infractions de droit commun. Sa seule utilité reste dès lors, de caractère politique ; c'est une utilité politique de tracasseries contre les adversaires du Gouvernement, car on ne saurait parler ici de sûreté intérieure de l'Etat. Les complots ou les attentats contre le régime ont rarement été ourdis dans des préfectures de province.

Certains ont proposé de conserver également leurs pouvoirs aux préfets des grandes villes, Lyon, Marseille, Bordeaux, car ils ont à assurer un rôle de police effectif, comparable à celui du préfet de police.

(9) J. O., Sénat, 1882 - Déb. Parl. p. 167.

La Société générale des prisons, dans son projet de 1901, (10) demanda la suppression des pouvoirs de police judiciaire de tous les préfets de département sans aucune distinction.

2° *Limitation des pouvoirs de l'article 10 à certaines infractions.*

A) Suppression de l'article 10 en matière politique.

Les projets de suppression des pouvoirs des préfets de département étaient, nous venons de le voir, fondés sur l'idée du danger politique de l'article 10.

Partant de cette même idée, les partisans de ce projet de réforme ont raisonné de la sorte : C'est surtout dans les matières politiques que l'article 10 a entraîné des abus et c'est aussi sur ce point que les Français sont le plus chatouilleux. Au contraire, on reconnaît qu'il rend de grands services dans la répression des délits de droit commun. Pourquoi dès lors, ne pas concilier aisément ces deux intérêts, en supprimant le texte en matière commun. Pourquoi, dès lors, ne pas concilier aisément ces deux intérêts, en supprimant le texte en matière politique pour le laisser subsister en matière de droit commun ?

B) Suppression de l'article 10 en matière de droit commun :

Cette tendance, et les projets qui en dérivent, se placent à un point de vue diamétralement opposé :

L'article 10 n'est pas indispensable à la répression des infractions de droit commun; on peut utilement y sup-

(10) *Rev. Pénit.*, 1901, p. 1130.

pléer par la procédure judiciaire dont il suffirait d'activer un peu la marche. Au contraire, la sûreté de l'Etat ne peut être efficacement assurée qu'à l'aide de ce texte. Sûreté intérieure par la découverte et la répression policière des complots en formation, par le maintien de l'ordre de la rue. Sûreté extérieure, par la poursuite de l'espionnage et la surveillance du carnet B.

Aussi, les tenants de cette réforme préconisent-ils le maintien de l'article 10, uniquement pour les infractions intéressant la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. C'est en somme la partie politique du texte dont ils demandent la survivance.

3° Modification des conditions de procédure de l'article 10 :

A) Restriction aux cas d'urgence.

L'article 10 ne pourrait être utilisé par le préfet qu'au cas d'urgence, ou même d'extrême urgence. Cette solution était celle adoptée par la Société des Prisons dans son projet de réforme de 1901. Une telle condition ne ferait d'ailleurs que suivre la logique et consacrer un état de fait. Suivre la logique : Comment justifier les pouvoirs exceptionnels des préfets en dehors des cas exceptionnels d'urgence ? Il n'existerait alors aucune raison pour ne pas recourir au procédé régulier et normal de la procédure judiciaire. Consacrer un état de fait : tous les préfets ou anciens préfets, dans les déclarations qu'ils firent, soit aux sociétés d'études, soit au Parlement, affirmèrent ne s'être jamais servis de l'article 10 que dans les cas urgents.

B) Transmission obligatoire de la procédure au Procureur de la République :

Cette obligation aurait l'avantage de supprimer toutes les craintes d'arbitraire que l'article 10 a pu inspirer : la sanction de l'autorité judiciaire serait une garantie pour les particuliers contre toutes les irrégularités qui pourraient être commises. Il serait même matériellement impossible aux préfets d'en commettre si l'on réduisait à 24 heures ce délai de transmission de la procédure.

On a proposé encore une autre garantie en demandant l'application des peines de l'article 2 de la loi du 8 décembre 1897 aux gardiens qui, détenant un inculpé sur l'ordre du préfet de police, en quelque lieu que ce soit — c'est-à-dire même au dépôt — ne l'auraient pas conduit devant le procureur de la République dans les 24 heures.

§ II. — *Réformes remplaçant l'article 10
par des instructions nouvelles.*

1° S'inspirant de l'utilité de certains pouvoirs du préfet, le professeur Garçon (11) proposait de distinguer deux sortes de droits : le *droit de capture* et le *droit d'arrestation*. Le premier consisterait à se saisir d'un individu et à le contraindre à comparaître devant un officier de police judiciaire auxiliaire du procureur de la République. Ce droit ne pourrait comporter aucune détention ; la comparution devrait être suivie d'un interrogatoire immédiat. Quant au droit d'arrestation, il permettrait de délivrer un *mandat de conduire* l'individu arrêté devant le procureur de la République dans

(11) Séance de la Société générale des prisons du 16 janvier 1901, op. cit.

les 24 heures. Passé ce délai, la détention deviendrait arbitraire.

Le droit de capture serait attribué très largement aux agents de police, contre tout individu légitimement soupçonné d'un délit. Le droit d'arrestation, comportant celui de délivrer un mandat de conduire, serait restreint aux officiers auxiliaires de police judiciaire et aux préfets.

En ce qui concerne le préfet, ce projet de réforme consisterait donc uniquement à limiter à 24 heures, la durée des arrestations qu'il pourrait ordonner.

Mais en fait, ces attributions perdraient tout intérêt pour lui, puisque les commissaires de police auraient des pouvoirs identiques.

2° D'autres projets de réforme veulent restituer à l'autorité judiciaire les pouvoirs attribués au préfet.

On a dit que l'article 10 permettait seul la répression de certains délits, les fraudes, l'inobservation des lois sur l'hygiène publique et les denrées alimentaires. C'est une erreur.

Il existe dans toutes ces matières, des lois spéciales qui permettent d'effectuer toutes opérations utiles aussi bien les perquisitions dans les locaux suspects que les saisies. Ce sont, entre autres, la loi du 16 avril 1897 sur la répression des fraudes en matière de beurre, dont l'article 3 porte que les inspecteurs ont le droit de pénétrer dans les locaux où l'on prépare ou vend le beurre, l'article 11 de la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes, modifiée par l'article 5 de la loi du 28 juillet 1912. La police n'est donc pas désarmée. Il lui appartient de

revenir à l'utilisation de ces pouvoirs spéciaux donnés par la loi auxquels l'article 10 s'était peu à peu substitué. Substitution toute naturelle d'ailleurs, puisqu'il était plus commode pour la police d'utiliser ce pouvoir illimité et parfaitement légal que de recourir à des dispositions spéciales que leur diversité même et l'originalité de leur procédure rendait moins aisément maniables.

Le grief principal invoqué contre la procédure judiciaire c'est sa lenteur : le juge d'instruction arrive toujours trop tard. Le préfet au contraire, disposant d'une procédure plus expéditive, peut agir sans délai et réprimer efficacement des délits qui, sans lui, échapperaient toujours à la justice. Si l'on pouvait trouver le moyen d'obtenir un mandat du juge d'instruction aussi vite qu'un mandat de préfet, les pouvoirs de ce dernier ne se justifieraient plus.

Plusieurs solutions ont été proposées dans ce but. M. Georges Picot, (12) estimait la chose facile à réaliser : il suffirait pour cela qu'un juge d'instruction soit présent au palais de justice à toute heure du jour et de la nuit. Il ne serait alors guère plus long pour le chef de division de la préfecture d'obtenir du juge un mandat d'amener ou un ordre de perquisition que de le demander au préfet. On arriverait ainsi facilement à un accord trop simple, laissant à la préfecture de police toute l'ampleur de son action, l'initiative dans les recherches et la promptitude dans l'exécution.

Il est à noter que M. Picot n'a pas parlé de transmet-

(12) Séance de la Société générale des prisons du 20 mars 1901, op. cit.

tre la procédure au procureur de la République. Il voulait sans doute supprimer cet intermédiaire et pour cela, donner au préfet le droit qui lui avait été jusqu'alors refusé de saisir directement le juge d'instruction. Cette solution qui prétendait être simple et limiter les pouvoirs des préfets, conduirait ainsi au contraire, à lui en reconnaître d'exorbitants.

D'autres enfin, ont proposé (13) d'adjoindre au préfet, non plus un juge d'instruction, mais un substitut. Ce dernier examinerait les affaires qui lui seraient soumises par le préfet et, d'accord avec lui, prendrait directement les mesures qui relèvent de sa compétence, ou bien adresserait ses réquisitions au juge d'instruction.

(13) M. Gourju - Sénat, 22 juin 1921.

CHAPITRE IV

LE NOUVEL ARTICLE 10

Section I

INCONVENIENTS PROVOQUES PAR LA SUPPRESSION DE L'ARTICLE 10.

La loi du 7 février 1933 passa inaperçue dans les préfectures de provinces où l'article 10 était presque déjà lettre morte. Il n'en fut pas de même à la préfecture de police qui se trouva désarmée pour assurer, par des mesures efficaces, l'ordre de la rue à Paris.

En vertu de quels textes procéder désormais aux arrestations et aux opérations nécessaires pour remplir cette mission ? Il ne restait que la procédure des crimes flagrants et, au cas de délits, la loi du 20 mai 1863. Mais le domaine de cette loi est limité ; elle ne s'applique pas aux délits politiques et sa procédure est stricte, puisqu'elle exige que les individus arrêtés soient immédiatement déférés au parquet.

En dehors de ces textes, communs à tous les officiers de police judiciaire, le préfet ne disposait plus que de ses pouvoirs de police administrative. En quoi consistent ces pouvoirs ? Il est difficile de préciser exactement leur étendue.

Le Code des peines du 3 Brumaire an IV, donnait comme mission à la police administrative « le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale ». « Elle tend

principalement, ajoutait-il, à prévenir les délits ». Plus récemment, la notion de police administrative a été définie dans l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, qui emploie une formule très compréhensive : « La police municipale a pour but d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique ». Le deuxième alinéa du texte, précise ce but : « réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, les attroupements, etc... » L'article 99 de la même loi attribue aux préfets des droits identiques à ceux des maires.

Les prérogatives de ces deux autorités administratives paraissent ainsi, théoriquement, assez étendues. Mais il convient de se demander immédiatement de quels moyens elles disposent pour en assurer l'application.

Le préfet et le maire peuvent édicter tous les arrêtés qu'ils jugent utiles pour assurer la sûreté et la tranquillité publiques. Moyens vraiment insuffisants pour réprimer des troubles sérieux, puisque la violation de ces arrêtés ne comporte que la sanction des peines de simple police de l'article 471 du Code Pénal ! Il leur est également possible d'ordonner aux agents de police d'empêcher des attroupements et de faire circuler des passants ou des manifestants, même en les bousculant un peu.

Mais doit-on aller jusqu'à reconnaître au préfet le droit de faire procéder à des arrestations ou à des saisies ? La doctrine s'y refuse généralement. Elle estime que les pouvoirs de police administrative sont limités par les droits essentiels des citoyens : la liberté et la propriété.

Les mesures susceptibles d'être prises pour éviter la commission d'une infraction sont classées par M. Henry (1) en deux catégories : d'une part « les mesures de surveillance telles que filatures, renseignements, enquêtes officieuses, etc... » et, d'autre part, « les mesures coercitives telles que violences, arrestations, détentions préalables. »

Cet auteur décide que seules, les premières, rentrent dans le domaine de la police administrative ; les secondes ne peuvent être exercées que par la police judiciaire, une fois l'infraction définitivement réalisée, ou tout au moins légalement tentée.

Nous nous rallions, quant à nous, entièrement à cette opinion. Nous estimons que le rôle de la police administrative s'arrête là où commence celui de la police judiciaire. Or, cette dernière ne peut elle même porter atteinte à la liberté ou à la propriété des particuliers que dans les cas expressément prévus par la loi. Comment, dans ces conditions, serait-il possible d'admettre que la police administrative puisse violer ces droits essentiels du citoyen ?

En dépit de ces principes, nous avons déjà vu les efforts effectués pour élargir et renforcer les pouvoirs de la police préfectorale. La Cour de Cassation, dans l'arrêt Verlain du 3 novembre 1924, a justifié, au cas de circonstances graves, une action préventive de la police. Nous avons montré qu'il s'agissait d'une extension des pouvoirs de police judiciaire du préfet. Aussi, quand

(1) Note sous l'arrêt Verlain précité.

l'article 10 fut supprimé, la préfecture ne put-elle bénéficier des avantages de cette jurisprudence.

Ce fut, cette fois-ci, le Tribunal des conflits qui tenta de donner à la police administrative, les pouvoirs que venait de perdre la police judiciaire. Les troubles sanglants du 6 février 1934 lui en fournirent l'occasion. Dans ces circonstances tragiques, l'impuissance du préfet de police se révéla dangereusement. Il avait la mission d'assurer l'ordre et ne pouvait légalement prendre les mesures qu'il jugeait indispensables pour atteindre ce résultat. Il les ordonna cependant, sous l'empire de la nécessité.

C'est ainsi, qu'à la suite d'une saisie de journaux dans laquelle il avait outrepassé ses pouvoirs, une action en dommages intérêts fut intentée contre lui. Elle provoqua une décision du Tribunal des conflits en date du 8 avril 1935, (2) intéressante à deux points de vue.

Cet arrêt reconnaît d'une part, qu'en l'espèce, la mesure du préfet était illégale. Il s'efforce, d'autre part, d'élargir, en principe, les pouvoirs du préfet, dans les cas où ils sont indispensables pour assurer l'ordre public. Ces faits et cette décision méritent, vu leur importance, d'être étudiés d'une façon complète.

Le matin du 7 février 1934, l'édition du journal « *L'Action Française* », mise en vente à Paris, contenait des appels à la violence que le préfet de police, M. Bonnefoy-Sibour jugea dangereux pour la sécurité publique, dans l'atmosphère enfiévrée de la capitale.

Aussi, ordonna-t-il la saisie des exemplaires de ce

(2) D. P. 1935-3-25.

journal, partout où ils étaient mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue. Voici l'ordre, tel qu'il fut transmis :

« Téléphone : Par ordre de M. le Préfet, saisie journal *Action Française*. Circulaire à chefs de districts Paris-Banlieue : Faire saisir journal l'*Action Française* dans tous endroits où il sera mis en vente Paris-Banlieue. Conduire poste vendeurs sur voie publique ».

A la suite de cette saisie, M. de Boisfleury, gérant de l'*Action Française*, intenta devant le juge de paix de Versailles-Nord, et contre M. Bonnefoy-Sibour, une action en 3.000 francs de dommages-intérêts. Le juge de paix se déclara incompétent ; sur appel du demandeur, le Tribunal civil de Versailles infirma cette décision le 22 novembre 1934 et renvoya l'affaire à une audience ultérieure pour la juger au fond. Le 3 décembre, le préfet adressa au parquet de Versailles un déclinatorio d'incompétence sur lequel le Tribunal statua le 14 décembre.

Dans un jugement fortement motivé, (3) il admit la compétence de la juridiction civile. Il jugeait que la saisie était manifestement illégale et que le préfet de police, en prenant une mesure dont il ne pouvait pas ignorer qu'elle excédait les limites de ses pouvoirs, avait commis délibérément et volontairement une faute engageant sa responsabilité personnelle.

Le 20 décembre 1934, le préfet prit un arrêté de conflit et la question de compétence fut portée devant le Tribunal des conflits qui la trancha le 8 avril 1935.

Le commissaire du Gouvernement Josse, posa le pro-

(3) Versailles, 14 décembre 1934, *Gaz. Pal.* 1935, 1^{re} partie p. 106.

blème. A son sens, il s'agissait en l'espèce, non pas d'une faute personnelle, mais d'une faute de service, car le préfet avait agi dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, ce n'était pas sur un terrain aussi net que le problème pouvait être résolu.

La saisie effectuée n'était autorisée par aucune disposition législative. Car, la saisie prévue à l'article 49 de la loi du 29 juillet 1881 ne peut être opérée que conformément aux règles édictées par le Code d'instruction criminelle. Si l'article 10 du Code d'instruction criminelle avait été encore en vigueur, le préfet aurait eu le droit d'ordonner de telles saisies et, au cas de faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police judiciaire, il aurait eu à en répondre devant les tribunaux judiciaires. Mais, l'article 10 ayant été abrogé par la loi du 7 février 1933, le préfet n'avait plus à aucun titre, ce droit de saisie.

Aussi, le commissaire du Gouvernement estima-t-il que la saisie devait être considérée comme une voie de fait, laquelle ne pouvait jamais constituer un acte administratif. Il conclut donc à la compétence des tribunaux judiciaires. Mais il eut soin de préciser dans ses réquisitions, qu'il considérait cette saisie comme une voie de fait, uniquement à cause de son objet trop étendu ; s'appliquant aussi bien à la banlieue qu'à la ville de Paris, elle ne pouvait plus être justifiée par la nécessité urgente de maintenir l'ordre dans la capitale.

Il s'appliqua à démontrer en effet que les préfets et les maires ne doivent pas se trouver désarmés lorsqu'ils se heurtent à telle ou telle liberté individuelle, même

formellement consacrée par la Constitution, parce que les pouvoirs de police sont forcément des restrictions à ces libertés. Les pouvoirs des préfets et des maires doivent varier avec la nécessité plus ou moins grande d'assurer l'ordre en raison des circonstances de temps et de lieu. Il cita à l'appui de ses affirmations, une jurisprudence récente du Conseil d'Etat, (4) aux termes de laquelle, lorsque l'ordre, la sécurité ou la salubrité publiques l'exigent, les préfets et les maires peuvent porter atteinte à la liberté de la presse, à celle de réunion et même à la propriété privée.

Le commissaire du Gouvernement conclut en demandant au Tribunal de poser le principe selon lequel, lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, l'exercice d'un pouvoir de police venant restreindre ou paralyser momentanément une liberté reconnue et organisée par la loi, est légitime.

Le Tribunal des conflits suivit le commissaire du Gouvernement dans ses réquisitions. Il annula l'arrêt de conflit du préfet de Seine-et-Oise pour le motif que la mesure incriminée, ayant constitué une voie de fait, entraînait la compétence de l'autorité judiciaire.

Mais, décision plus importante, il accueillit le principe selon lequel les préfets doivent jouir de pouvoirs exceptionnels lorsqu'ils sont indispensables pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public.

« Considérant que la saisie des journaux est réglée par la loi du 29 juillet 1881, que s'il appartient aux

(4) Arrêt Pénicaud, 30 Nov. 1928, D. H. 1929-39 - Benjamin, 19 mai 1933, D. P. 1933-3-54 - Société Maggi 18 janvier 1924, D. H. 1924-170.

maires et à Paris, au préfet de police, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et de la sûreté publique, ces attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesures préventives, la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie, ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier, partout où le journal sera mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue ait été *indispensable* pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. »

Cette décision marque sur ce point, comme le fait remarquer M. Marcel Waline, professeur à la Faculté de Droit de Poitiers, et annotateur de l'arrêt, une évolution de la jurisprudence du Tribunal des conflits.

Ce dernier jugeait en effet, dans les fameux arrêts du 23 mars 1889 que « si le Gouvernement a le devoir d'assurer la sécurité de l'Etat et de réprimer toute entreprise tentée contre la République par les membres des familles ayant régné en France, il n'est investi à cet égard, que des pouvoirs que la loi lui donne. »

Une doctrine postérieure consacrait unanimement ce principe. Carré de Malberg écrivait que « dans la République Française, l'exécutif, même pris en la personne de son chef, ne peut exercer que des pouvoirs qui lui aient été expressément concédés... En d'autres termes, il ne peut faire un acte quelconque, décréter des règles ou des mesures d'aucune espèce, qu'à la condition de commencer par invoquer un texte qui lui ait formellement conféré compétence à cet effet. » (5) M. Berthé-

(5) La loi, expression de la volonté générale : p. 35.

lémy écrivait dans le même sens, que c'est « un principe de notre droit public que l'administration ne puisse exercer que les pouvoirs qui lui sont rigoureusement conférés par la loi ». (6)

De cet arrêt, que nous avons longuement exposé, il résulte que le Tribunal des conflits a manifesté la volonté d'élargir les pouvoirs du préfet. Cette intention est louable en elle-même, car il est évident que le préfet ne doit pas se trouver désarmé au cas de troubles qu'il a le devoir de réprimer. Mais elle est néanmoins contraire aux principes les plus sacrés du droit selon lesquels le pouvoir exécutif ne doit pas agir sans textes, et elle constitue ainsi une atteinte très grave à la liberté individuelle.

C'est au pouvoir législatif qu'il appartient de donner au pouvoir exécutif les armes dont il a besoin.

Ainsi, en l'espèce, la suppression des pouvoirs de l'article 10 conduit à deux solutions également déplorables : ou bien, on laisse le préfet impuissant devant des troubles graves; ou bien on lui permet d'accomplir des actes qu'aucun texte ne justifie et dont il n'aura à répondre que devant la juridiction administrative.

On peut encore trouver de nombreux exemples de cette dernière façon de procéder dans l'histoire des émeutes du 6 février. De multiples arrestations préventives furent effectuées. Dans la nuit du 6 au 7 « pour empêcher les manifestations de se reproduire » selon l'expression de M. Daladier, des ordres furent donnés par M. Frot, Ministre de l'Intérieur, à M. Bonnefoy-

(6) *Revue de droit public*, 1904-1-216.

Sibour, préfet de police, pour qu'il fit procéder à des arrestations préventives de militants, soit « devant le domicile », soit « à l'entrée des sièges d'organisations, soit aux abords des lieux de manifestations. » (7) Ces arrestations commencées dès le 7 au matin, se poursuivirent jusqu'aux environs de midi.

M. Frot, qui avait pris à son compte, la responsabilité de ces actes, reconnut devant la commission d'enquête du 6 février, « qu'il avait passé à côté de la légalité, pour éviter des choses beaucoup plus graves ».

Les inconvénients de la suppression de l'article 10 ne se sont pas seulement manifestés en ce qui concerne l'ordre public à l'intérieur du pays. La sûreté extérieure de l'Etat en a également souffert. Une recrudescence de l'espionnage nécessita le vote de la loi du 26 janvier 1934, élargissant le domaine de ce délit et aggravant les pénalités applicables.

En matière de droit commun également, la répression de certains délits devint plus difficile. Le parquet de la Seine constata notamment une diminution sensible du nombre des procès-verbaux relatifs au trafic des stupéfiants ; les trafiquants n'avaient pas ralenti leur commerce clandestin, mais ils échappaient plus facilement à une police désarmée.

Section II

DOMAINE D'APPLICATION THEORIQUE DE L'ARTICLE 10

Le nouveau texte, s'il a restreint les cas et les conditions d'action du préfet, n'a rien changé à la nature même de ses pouvoirs de police judiciaire.

(7) J. O. 17 mai 1934 - Chambre Doc. Parl. p. 694.

§ 1. — *Maintien des pouvoirs de l'ancien article 10.*

Il faut donc conserver l'ancienne formule jurisprudentielle qui accorde au préfet tous les pouvoirs du juge d'instruction.

Le préfet peut, comme autrefois, procéder à des visites domiciliaires, à des saisies de pièces à conviction ou de correspondance, à l'audition de témoins.

Il peut également décerner un mandat d'amener.

Nous avons, en étudiant les pouvoirs conférés au préfet par l'ancien article 10, conclu que ce dernier ne pouvait lancer un mandat d'arrêt, mais qu'il pouvait délivrer un mandat de dépôt.

Sous l'empire de la loi nouvelle, M. Goyet (8) dénie au préfet, le droit de décerner un mandat de dépôt. Il fonde son argumentation sur le nouvel article 120 du Code Pénal qui n'autorise plus les gardiens de maison d'arrêt à recevoir des prisonniers sans un ordre de l'autorité judiciaire, sauf au cas d'expulsion ou d'extradition d'un étranger.

Il est exact que la loi du 25 mars 1935 n'a pas restitué l'article 120 dans sa teneur primitive. Ce texte punissait, comme coupables de détention arbitraire, les gardiens de prison qui avaient reçu un prisonnier « sans mandat ou jugement, ou sans ordre provisoire du Gouvernement »; cette dernière formule visait principalement les arrestations ordonnées par les préfets comme représentants du Gouvernement. La loi du 7 février 1933 avait, comme conséquence de l'abrogation de

(8) Fancisque Goyet. Commentaires de la loi du 25 mars 1935. Lois nouvelles, 15 avril et 1^{er} mai 1935.

l'article 10, supprimé ce droit général de recevoir un prisonnier en vertu d'un « ordre provisoire du Gouvernement » et l'avait limité au cas d'expulsion ou d'extradition.

La nouvelle rédaction de l'article 120 n'a pas rétabli l'ancienne formule. Il faut y voir, à notre avis, plutôt une omission du législateur que son désir d'enlever au préfet le droit de décerner un mandat de dépôt. C'est l'opinion de M. Magnol (9); selon lui, « les gardiens qui recevront un détenu sur un ordre délivré par le préfet en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, ne seront pas coupables de détention arbitraire; ils seront justifiés en vertu de l'article 327 du Code Pénal comme ayant obéi à un ordre légal de l'autorité hiérarchique ».

En tout cas, la question ne présente que fort peu d'intérêt pratique. Nous ne connaissons aucun cas, où le préfet ait directement fait écrouer un inculpé à la maison d'arrêt sans passer par le parquet. Les détentions arbitraires ont toujours eu lieu au dépôt et non à la maison d'arrêt qui est soumise trop directement au contrôle de l'autorité judiciaire.

Sous l'empire de la loi nouvelle, cette éventualité est encore moins à redouter, du fait de la transmission obligatoire de la procédure au Parquet dans les 24 heures. Le mandat de dépôt peut donc être remplacé par un simple mandat d'amener jusqu'à ce que le Procureur de la République ait statué sur le sort de l'inculpé.

(9) Joseph Magnol - Commentaire de la loi du 25 mars 1935 modifiant la loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle. Rousseau et Cie, éditeurs.

Signalons enfin, pour en terminer avec l'énumération des pouvoirs des préfets, le droit de prendre des mesures préventives qui leur a été reconnu par l'arrêt Verlain. Nous avons déjà dit ce que nous pensions de cette jurisprudence. Nous n'y reviendrons pas. Indiquons simplement qu'elle s'applique aussi bien au texte nouveau qu'à l'ancien article 10.

Les *caractères des pouvoirs du préfet* n'ont pas changé.

Ces pouvoirs sont *personnels* et *subsidiaires*, comme sous l'empire de l'article 10 primitif.

Ils sont *personnels*, c'est-à-dire que le préfet ne peut les déléguer ni à son secrétaire général, ni à un sous-préfet. Mais, étant attachés à la fonction et non pas à la personne même, les pouvoirs sont exercés par le fonctionnaire qui, par intérim, remplit les fonctions du préfet.

Ils sont *subsidiaires* à ceux de l'autorité judiciaire. Le préfet ne peut, pas plus que par le passé, agir concurremment avec le procureur de la République ou le juge d'instruction. Ce caractère se trouve renforcé par l'obligation faite au préfet d'aviser le procureur de la République dans un délai très bref et de lui transmettre le dossier de l'affaire.

Cette disposition du nouveau texte tranche également un point autrefois discuté. Le préfet est tenu d'envoyer le dossier au procureur de la République pour qu'il se saisisse ; c'est donc à ce magistrat seul, et non au préfet, qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'une poursuite et de mettre en mouvement l'action publique. Cette interprétation du nouvel article 10 est

confirmée par les travaux préparatoires de la loi. Le projet du Gouvernement décidait que le préfet transmettrait le dossier au procureur de la République ou au juge d'instruction, ce qui, en ce dernier cas, aurait déclanché l'action publique. La faculté d'envoyer directement le dossier au juge d'instruction a été intentionnellement supprimée afin que l'affaire suivit, en passant par le ministère public, le cours ordinaire de la procédure pénale.

§ II. — *Limitation des cas
dans lesquels le préfet peut agir.*

En vertu de l'ancien article 10, le préfet pouvait constater toutes les infractions, même les contraventions de simple police, quelle qu'en fut la nature, que le délit fut ou non flagrant, que l'affaire requit ou non célérité.

Le nouvel article 10 restreint considérablement l'action du préfet en lui imposant trois conditions essentielles.

1° *L'infraction doit être un crime ou un délit.*
L'article 10 ne vise plus les contraventions. Ce n'est que la consécration d'un état de fait antérieur. Jamais les préfets n'ont usé de leurs pouvoirs pour la constatation d'infractions d'aussi minime importance.

2° *L'infraction doit avoir été commise contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat.*

— *Sûreté extérieure de l'Etat.* — Atteinte lui est portée par les crimes prévus au chapitre premier, section première du titre I du Livre III du Code Pénal. Ces crimes sont les suivants :

a) Le port d'armes contre la France.

b) La trahison, la félonie, la livraison de plans, l'espionnage.

La trahison est, au sens large, le fait pour un national, de favoriser un Gouvernement étranger. L'article 76 prévoit la trahison en temps de paix et vise les machinations qui ont pour but d'attirer une déclaration de guerre.

Les articles 77 et 78 répriment la trahison en temps de guerre et la correspondance avec les ennemis. Le mot « félonie » s'applique plus spécialement à la révélation des secrets (art. 80).

L'espionnage consiste à agir clandestinement pour chercher à recueillir des renseignements ou des documents secrets sur la situation militaire, politique, ou économique d'un Etat, afin de les communiquer à un autre Gouvernement. Signalons encore la livraison de plans et documents (art. 81 et 82) et le recel d'espions (art. 83).

c) Les actes hostiles contre les Etats et les sujets étrangers (art. 84).

Ces dispositions des articles 75 à 85 du Code Pénal sont vieilles et d'une application difficile. On les a cependant utilisées pendant la dernière guerre. Mais les décisions rendues par les conseils de guerre n'ont pas été conservées. Il fallait aussi combiner ces textes avec le Code de justice militaire et la loi du 18 avril 1866 qui réprimait alors l'espionnage.

Aujourd'hui, les crimes et délits prévus au Code Pénal doivent être complétés par ceux visés aux arti-

des 235 à 239 du Code de Justice militaire de 1928 pour l'armée de terre, et 254 à 258 de la loi du 13 janvier 1938 (Code de Justice militaire de l'armée de mer), applicables aux civils dans certaines de leurs dispositions. Il faut aussi y ajouter les infractions visées par la loi du 26 janvier 1934 « tendant à réprimer les délits d'espionnage et les agissements délictueux compromettant la sûreté extérieure de l'Etat. » Le décret loi du 30 novembre 1935 est venu aggraver les pénalités de cette loi et modifier les règles de compétence.

Il faut également comprendre dans les délits compromettant la sûreté extérieure de l'Etat, les faits susceptibles d'entraver la mobilisation ou de porter atteinte à la défense nationale, tels la provocation à l'insoumission (loi du 31 mars 1928) et la révélation des inventions intéressant la défense nationale (loi du 12 avril 1928).

On peut encore ajouter, à notre avis, à cette énumération, l'offense ou l'outrage dirigés contre un chef d'Etat étranger ou un de ses représentants en France (art. 36 et 37 de la loi du 29 juillet 1881), car de tels délits sont susceptibles de provoquer des incidents diplomatiques.

— *Sûreté intérieure de l'Etat.* — La chose est plus difficile à définir. Dans son rapport et dans son exposé à la Chambre des députés. M. Alcide Delmont (10) expliqua que le nouvel article 10 tendait à permettre d'atteindre les entreprises contre la défense nationale, contre le régime ou contre l'ordre public. L'expression « ordre public » est très vague : tous les crimes et délits

(10) J. O., 7 mars 1935, Chambre Déb. Parl. p. 875.

portent atteinte à l'ordre public. Il est bien certain que la portée du nouveau texte n'est pas aussi extensive. Au Sénat, dans sa réponse à M. Delthil qui demandait si les pouvoirs du préfet s'étendaient au chapitre II du titre I du Livre II du Code Pénal, M. Boivin-Champeaux, rapporteur, répondait « que le texte de la commission les *limitait* à ce qui concerne la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. » (11) Il visait par là les seules infractions prévues par le Chapitre premier du titre I du Livre III, du Code Pénal. Ces crimes sont les suivants :

Les attentats et complots ayant pour objet, soit la destruction ou le changement du Gouvernement, soit la guerre civile.

L'emploi illégal de la force publique, soit par levée de troupes ou enrôlement de soldats, soit par usurpation de commandement militaire, soit par usage de la force publique contre un enrôlement régulier.

La destruction par l'incendie ou l'explosion des propriétés de l'Etat.

Les crimes commis par des bandes armées.

Les cas d'application de ces textes sont rares : les recueils de jurisprudence ne mentionnent que quelques décisions intervenues à la suite des troubles révolutionnaires de 1830, de 1848 et de la Commune.

Aussi, estimons-nous, ici encore, qu'il ne faut pas borner à ces seuls crimes, l'application de l'article 10 qui perdrait ainsi presque toute utilité pratique. Il convient d'étendre également sa portée à toutes les infractions

(11) J. O. 22 décembre 1934. Sénat. Déb. Parl. p. 1480.

qui attaquent les bases du régime politique ou les fondements mêmes de l'ordre social, tels les attentats anarchistes ou les faits de propagande anarchiste visés par la loi du 28 juillet 1894. (12)

3° *Il doit y avoir urgence.*

Avant 1933, les préfets pouvaient agir en toutes circonstances, c'est-à-dire, dans le langage du droit pénal, que le délit fut flagrant ou non. La loi de 1935 introduit une nouvelle notion, l'urgence. Le préfet ne peut plus agir qu'au cas d'urgence. Il semble donc qu'on puisse désormais classer les délits en trois sortes, les délits flagrants, les délits où il y a urgence et les délits ordinaires. Seule, la répression de ceux appartenant aux deux premières catégories rentre dans les attributions du préfet. Mais la loi ne définit point l'urgence comme elle définit le flagrant délit dans l'article 41 du Code d'instruction criminelle.

Un délit est flagrant ou réputé flagrant dans quatre cas :

- a) Lorsqu'il se commet actuellement.
- b) Lorsqu'il vient de se commettre, c'est-à-dire lorsqu'un temps relativement court s'est écoulé depuis sa consommation.
- c) Lorsque le prévenu est poursuivi par la clameur publique.
- d) Lorsque le prévenu ou son complice sont trouvés nantis d'effets, d'armes ou d'instruments, dans un temps voisin du délit. Cette dernière expression permet une

(12) En ce sens, Magnol, précit. p. 3.

certaine latitude d'appréciation. De la discussion de cet article au Conseil d'Etat, il résulte que la loi n'exige pas que l'individu soit trouvé dans les 24 heures qui suivent la perpétration du crime ; il faut cependant que l'arrestation ait lieu à un moment où le crime fait encore l'objet de recherches continues de la police, de telle sorte qu'elle soit une conséquence de ces investigations.

L'urgence est plus malaisée à définir. Au sens courant du mot, il y a urgence, lorsque l'accomplissement d'une chose ne souffre aucun retard. Pour définir juridiquement ce terme, il faut, à notre avis, se reporter aux conditions dans lesquelles il a été inséré dans l'article 10 pour limiter les pouvoirs des préfets. Le législateur a estimé qu'il était utile de conserver aux préfets certaines attributions, afin d'obvier aux lenteurs de la procédure judiciaire. Il y aura donc urgence toutes les fois que la constatation ou la répression d'un délit risquerait d'être compromise par le retard nécessaire à l'alerte de l'autorité judiciaire.

Les flagrants délits sont toujours urgents. Mais la notion d'urgence est plus large. Il n'est pas indispensable que le délit vienne de se commettre. Il suffit que, même longtemps plus tard, le coupable soit découvert par la police et risque de s'enfuir, s'il n'est pas immédiatement arrêté. Ou bien, la police apprend que des pièces à conviction peuvent lui être fournies par une perquisition ; si un retard dans cette opération risque d'en compromettre le résultat, il y a urgence. De même encore, si l'auteur de crimes anciens et encore impunis,

risque par la menace de nouveaux forfaits, de compromettre la sécurité publique, il y a urgence à l'arrêter sans délai.

Il nous semble donc qu'il y a urgence chaque fois que l'on craint le danger que constitue un délinquant pour la sécurité publique ou que l'on redoute sa fuite ou un dépérissement des preuves de l'infraction, alors que ces éventualités ne pourraient être évitées en alertant le parquet ou le juge d'instruction.

En d'autres termes, l'urgence existe, à notre avis, lorsque le préfet peut légitimement redouter que la constatation des crimes et délits, l'arrestation ou la mise hors d'état de nuire de leurs auteurs ne soient pas assurés en temps voulu par l'intervention normale de l'autorité judiciaire.

Cette notion d'urgence, nécessairement imprécise, restera une question d'appréciation du préfet, soumise ensuite au contrôle du tribunal. Si, en dehors de toute urgence, le préfet opérait une saisie ou une perquisition, l'opération devrait être déclarée nulle, au même titre que celle effectuée par un procureur de la République, au cas de crime non flagrant.

4° *Transmission obligatoire de la procédure à l'autorité judiciaire.*

L'ancien article 10 disposait simplement que le préfet constatait les infraction pour en « livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ». Il était admis cependant que le préfet ne mettait pas en mouvement l'action publique et que, dès la fin de ses opérations, il

devait transmettre les pièces de la procédure au procureur de la République (circul. Intérieur, 26 mars 1854). La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 4 août 1906 invitait même les préfets à aviser *sans délai* ce magistrat.

Le nouvel article 10, fait de cette recommandation, une obligation légale. Il établit une distinction entre le préfet et les officiers de police judiciaire agissant sur réquisition de ce dernier.

Le préfet est tenu d'aviser dans les 24 heures, le procureur de la République et de lui transmettre les pièces de l'affaire, afin qu'il s'en saisisse. Cette procédure comporte nécessairement dessaisissement du préfet ; la nouvelle rédaction du texte supprime donc toute discussion relativement à la question du caractère subsidiaire ou non des pouvoirs du préfet et de la possibilité d'une instruction parallèle diligentée par ce dernier.

En second lieu, l'officier de police judiciaire auquel le préfet a transmis une réquisition, a le devoir d'en donner avis, sans délai, au procureur de la République. La même obligation est imposée à tout fonctionnaire qui a reçu notification d'une saisie. Par exemple, un receveur des postes et télégraphes, à qui le préfet a signifié d'avoir à saisir des lettres, doit immédiatement en aviser le Parquet. L'omission de cette formalité engagerait gravement sa responsabilité professionnelle. Cette obligation n'entraîne d'ailleurs aucune difficultés d'application car l'expression « sans délai » est claire. Il s'agit d'un fait matériel que les fonctionnaires compétents doivent signaler au procureur de la République,

dès qu'ils en ont connaissance. La solution n'est pas aussi évidente pour le délai de 24 heures imposé au préfet. Ce délai prête à discussion. Quel est son point de départ ? Est-ce l'instant où le préfet, avisé d'une infraction, a signé un mandat d'amener ou un ordre de perquisition. Est-ce au contraire seulement le moment où, après arrestations, interrogatoires, saisies de pièces à conviction, le préfet a terminé son enquête et constitué un dossier de l'affaire.

M. Magnol adopte cette dernière solution : selon lui, le point de départ du délai se place au jour de la clôture de l'enquête administrative. Il en conclut que la garantie de ce délai devient alors illusoire, car l'enquête peut être arbitrairement prolongée. C'est pourquoi, nous n'admettons pas cette interprétation. Il nous paraît plus conforme à l'esprit de la loi de décider que le délai court du moment où le préfet est saisi de l'affaire. Cette solution correspond bien au désir du législateur, d'entourer de garanties très sûres les pouvoirs qu'il a restitués au préfet. Comment justifier ce délai bref et précis de 24 heures, si son point de départ devient incertain, et soumis à l'arbitraire de celui à l'encontre de qui il est imposé ?

D'ailleurs, cette façon de voir était celle des hommes qui, les premiers, suggérèrent ce délai; elle est également conforme à l'esprit des travaux préparatoires de la loi de 1935.

Ce fut la Société générale des prisons qui, à la suite des séances tenues en 1901, proposa, comme réforme de l'article 10, d'obliger le préfet à transmettre dans les

24 heures la procédure au procureur de la République. Désireuse d'éviter toute détention arbitraire, elle émit le vœu que les peines de l'article 3 de la loi du 8 décembre 1897, fussent appliquées à « tout gardien qui, détenant un inculpé en quelque lieu que ce soit, sur l'ordre du préfet ne l'aurait pas conduit devant le procureur de la République dans les 24 heures. » On ne pouvait laisser la procédure entre les mains du préfet, après avoir déféré l'inculpé à l'autorité judiciaire. Pour mettre l'ensemble de l'article 10 en harmonie avec cette disposition nouvelle, la commission imposa également au préfet la « charge de transmettre sa procédure au procureur de la République dans les 24 heures. »

Les travaux préparatoires de la loi du 25 mars 1935 prouvent également que l'intention du législateur était de ne laisser une affaire entre les mains du préfet que pendant 24 heures.

Dans son rapport à la Chambre des députés, M. Alcide Delmont, (13) déclarait : « Pour répondre à l'objection d'arbitraire, la principale qui ait été dirigée contre l'article 10, un mécanisme spécial a été institué par le texte nouveau qui oblige le préfet et les fonctionnaires de police à communiquer le dossier au procureur de la République dans les 24 heures. De telle sorte que, l'autorité administrative se trouve dessaisie immédiatement après et l'affaire, comme le prévenu passe immédiatement dans le cycle régulier de la vie judiciaire. Les agents de l'exécutif devront donc se borner à des

(13) J. O. Chambre 1935. Déb. Parl. p. 875.

actes qui ne seront que les préliminaires de l'instruction. »

Le sens de ces paroles est parfaitement clair. Nous estimons donc qu'on doit assigner comme origine au délai, le moment où le préfet se trouve saisi d'une affaire. Certains auteurs (14) ont d'ailleurs adopté cette façon de voir.

Si l'on veut fixer plus exactement le point de départ de ce délai, nous croyons qu'il faut le placer au moment où le préfet exécute l'acte portant une atteinte grave à la liberté individuelle : l'arrestation, la perquisition ou la saisie.

Mais alors, le préfet va se trouver obligé de commencer, de conduire et de terminer une enquête dans 24 heures. Ce temps beaucoup trop limité, à Paris surtout, ne lui permettra pas de faire œuvre utile. Aussi, préférera-t-il peut être ne pas intervenir personnellement dans les affaires qui lui seront soumises, et transmettre immédiatement au parquet les procès-verbaux ou les renseignements reçus.

On peut se demander maintenant quelle serait la sanction encourue par le préfet au cas où il n'observerait pas ce délai. Aucun rappel à l'ordre ni aucune sanction disciplinaire ne peut lui être infligée par les magistrats de l'ordre judiciaire vis-à-vis desquels — n'étant pas officier de police judiciaire — il conserve toujours son indépendance. Il ne pourrait donc être

(14) Francisque Goyet. Commentaires de la loi du 25 mars 1935 précit. Jurisclasseur. Instruction criminelle 1935, art. 10, p. 32.

blâmé que par le Ministre de l'Intérieur, son seul supérieur hiérarchique.

Mais nous pensons que, si l'inobservation de ce délai entraînait à l'égard des personnes en cause, un préjudice matériel ou moral, la responsabilité civile du préfet serait mise en jeu et pourrait être poursuivie devant les tribunaux judiciaires.

Section III

DOMAINE D'APPLICATION PRATIQUE DE L'ARTICLE 10

Dans cette partie de notre thèse, nous n'avons fait que consigner les renseignements qui nous ont été fournis par les fonctionnaires qualifiés auxquels nous nous sommes adressé à la préfecture de police et dans quelques préfectures de département.

§ I. — Préfet de police.

Le préfet de police utilise actuellement très peu l'article 10. Ce texte lui sert plutôt à justifier, après coup, lorsque c'est nécessaire, des arrestations effectuées sans titre, qu'à décerner à l'avance des mandats de justice.

L'abolition temporaire de l'article 10 contribua à étendre cette coutume illégale. Le préfet se trouva alors très gêné pour remplir efficacement sa mission de police; il n'avait plus à sa disposition aucun texte pour justifier son action en dehors des cas de flagrant délit. Aussi fut-il amené, poussé par la nécessité, à outrepasser ses pouvoirs et à faire procéder à de véritables arrestations et saisies administratives. Nous avons vu que le Conseil d'Etat et même le Tribunal des conflits favorisèrent et légalisèrent, dans une certaine mesure,

cette extension des pouvoirs administratifs des préfets. Ces pouvoirs n'en restaient pas moins limités et le préfet engageait en les excédant sa responsabilité personnelle. Aussi le rétablissement de l'article 10 fut-il accueilli avec faveur à la préfecture de police. Mais ce fut surtout une satisfaction de principe. Car nous allons voir qu'il est peu utilisé dans chacun des deux domaines où il reste actuellement applicable.

1° *En matière de sûreté intérieure de l'Etat :*

Est-ce en vertu de l'article 10 que l'on procède dans la rue à l'arrestation d'individus participant à une manifestation séditieuse ? Nullement. On les conduit de force au poste de police sous le prétexte de vérifier leur identité, ou pour les interroger comme témoins des flagrants délits qui viennent de se commettre. Là, on les interroge et on les fouille. Toutes ces opérations ne sont effectuées en vertu d'aucun mandat légal. Lorsque les manifestations sont terminées et l'ordre rétabli dans la rue, on relâche la plupart de ces individus. Leur détention de plusieurs heures n'a été justifiée par rien et il n'en reste aucune trace officielle.

Ce n'est qu'au cas où un délit précis, coups et blessures, outrages à agents, port d'arme prohibée, situation irrégulière d'étranger, a pu être retenu à la charge d'une des personnes arrêtées que l'on se préoccupe de justifier son arrestation. Le commissaire dresse alors un procès-verbal de flagrant délit et l'individu est déféré au parquet à ce titre. D'ailleurs, on peut se demander si l'article 10 s'appliquerait à aucune des infractions visées. Nous avons vu que son domaine était actuelle-

ment limité aux crimes prévus par les articles 86 à 101 du Code Pénal, complot, excitation à la guerre civile, emploi illégal de la force armée, tous crimes punis de travaux forcés à perpétuité et dont on n'a point d'exemple dans les annales judiciaires de ces dernières années.

Nous avons ajouté à cette énumération les attentats anarchistes et plus généralement tous les délits qui visent la sûreté intérieure de l'Etat. Mais la plupart des troubles de la rue ont une portée plus restreinte et ne mettent pas le régime en péril. En fait, les tribunaux connaissent bien rarement de tels délits.

L'article 10 se trouve ainsi non seulement inappliqué, mais il semble, qu'en droit strict, il serait bien souvent inapplicable dans la plupart des cas d'intervention de la préfecture de police.

On est en droit de se demander alors quelle utilité la préfecture de police attribue au rétablissement de ce texte.

Il a surtout, nous a-t-on dit, une valeur de principe.

Il constitue, une justification à l'égard des masses, des arrestations opérées par la préfecture. Dans le grand public, personne ne met en doute que la préfecture de police ait le droit d'arrestation ou de perquisition. L'existence de l'article 10 renforce légalement cette croyance.

D'autre part, ce texte qui n'a aujourd'hui que peu d'applications, peut avoir à jouer demain un rôle de premier plan. C'est une arme précieuse dont dispose le Gouvernement pour protéger son existence. Le droit

de perquisition notamment, peut permettre de prévenir et de déjouer des complots contre le régime.

Les idées que nous venons d'avancer trouvent actuellement une confirmation dans la grave affaire dite des « Cagoulards » ou du « C. S. A. R. », qui met en lumière la nécessité dans laquelle se trouve la police de posséder des pouvoirs d'investigation. Cette affaire, en cours d'information, a révélé l'existence de nombreux dépôts d'armes et de munitions de guerre et amené la découverte d'attentats terroristes et peut-être de complots contre la sûreté de l'Etat. Le secret de l'instruction ne permet pas encore de savoir exactement la réalité des faits et la façon dont l'enquête a été conduite. Il semble cependant, d'après les renseignements fournis par la presse, qu'au cours de leurs opérations, les policiers ont été amenés à pratiquer, de leur propre autorité, des perquisitions, des saisies, peut être même des arrestations, avant d'en avoir référé au juge d'instruction. De telles mesures étaient nécessaires, car les circonstances exigeaient une action prompte et énergique. Etaient-elles légales ? Si elles ont été réellement effectuées dans les conditions que nous venons d'indiquer, ces mesures étaient illégales. L'article 10 ne pouvait, en effet, justifier l'action de la police. L'information avait été ouverte pour « association de malfaiteurs », crime ne rentrant pas dans le domaine du texte. Il est donc regrettable, en admettant que la qualification donnée à ces agissements ait été exacte, que le préfet de police se soit trouvé légalement impuissant pour réprimer des faits aussi graves. Nous y voyons un argument précieux en faveur du rétablissement des pouvoirs du préfet en ma-

tière d'infractions de droit commun, qui peuvent quelquefois, comme c'est le cas dans l'espèce, confiner de très près aux délits politiques.

L'article 10, malgré tout, n'a pas été inutile; il a rempli ce rôle de couverture morale que nous avons déjà signalé. Il justifie, d'une façon très générale, aux yeux du public, l'action de la police avant toute intervention de l'autorité judiciaire.

2° *En matière de sûreté extérieure de l'Etat :*

La répression de l'espionnage constituerait actuellement, nous a-t-on dit, une des applications les plus importantes de l'article 10. Cela se conçoit. Il ne peut y avoir en cette matière séparation entre l'action de la police administrative qui surveille et celle de la police judiciaire qui arrête. Lorsque, après avoir longuement suivi une piste difficile, la police se trouve en présence d'individus ou de faits intéressant une affaire d'espionnage, il faut qu'elle puisse agir sans délai et procéder immédiatement aux arrestations et aux saisies de documents qui s'imposent. L'article 10 le lui permet. C'est également en vertu de l'article 10 que seraient arrêtés, lors d'une mobilisation, les individus inscrits au « carnet B ». Ce carnet, qui n'a pas d'existence officielle, est une liste secrète, tenue dans chaque préfecture, et qui consigne les noms des personnes susceptibles, par leur action antimilitariste ou anarchiste d'entraver la bonne marche de la mobilisation.

§ II. — *Préfets des départements.*

Nous nous sommes préoccupés tout d'abord de sa-

voir quelle était la police dont disposaient les préfets des départements, pour exercer éventuellement leurs pouvoirs de police judiciaire.

Le préfet, représentant du ministre de l'Intérieur, exerce une autorité hiérarchique sur tous les fonctionnaires de la police. Il peut donner directement des ordres aux commissaires de police, et dans les grandes villes au commissaire central. Il peut utiliser les commissaires divisionnaires de police mobile, bien que ceux-ci relèvent directement du ministère. Il peut également, dans certaines conditions, requérir la gendarmerie et la garde mobile.

Mais ces forces de police ne travaillent normalement pas pour le préfet. Les commissaires de police transmettent leurs procès-verbaux au Parquet et au maire. Les commissaires divisionnaires de police mobile, au ministère de l'Intérieur. Les gendarmes au Parquet et à l'autorité militaire.

Le préfet n'utilise ordinairement la police et la gendarmerie que pour lui fournir les renseignements nécessaires à ses divers services. Elles ne lui transmettent spontanément leurs procès-verbaux que dans quelques cas particuliers. Ainsi, elles avisent le préfet lorsque les délits constatés peuvent entraîner des sanctions administratives : homicide ou blessures involontaires pour le retrait du permis de conduire, infractions commises par des étrangers pour la prise d'arrêtés d'expulsion, etc... Elles lui font également parvenir les plaintes et procès-verbaux d'ordre politique, et ceux qui intéressent la sûreté de l'Etat.

Il existe cependant dans chaque département une police spéciale qui travaille uniquement pour le cabinet politique du préfet : elle est composée d'un *commissaire spécial* de police ayant sous ses ordres des inspecteurs (quatre pour le département de la Haute-Garonne). Cette police vient d'être, tout récemment, complétée par la création dans certains départements, d'un *commissaire de surveillance du territoire* qui a pour mission particulière la répression de l'espionnage. Il transmet ses rapports et ses procès-verbaux à la fois au préfet et au deuxième bureau du ministère de la Défense Nationale.

Nous venons ainsi de passer en revue les moyens qui sont à la disposition des préfets. Nous allons rechercher maintenant s'ils les utilisent effectivement pour remplir un rôle actif de police judiciaire.

Notre enquête auprès de quelques préfets de département nous permet d'affirmer que jamais ils ne font usage de l'article 10. Ce texte est tombé en désuétude au point d'être à peine connu des fonctionnaires qui auraient à l'appliquer.

Nous avons alors recherché des renseignements dans deux sortes de préfectures où il nous paraissait que l'article 10 pût encore être appliqué : les préfectures des grandes villes, et les préfectures des départements frontières.

i° *Préfectures de grandes villes :*

L'article 10, nous a-t-on dit à la Préfecture de Bordeaux, n'était presque jamais appliqué en matière de droit commun, avant la loi de 1933. Il était utilisé

autrefois pour réprimer les crimes contre la paix publique prévus par l'article 265 du Code Pénal. Il existe en effet des imprimés de mandats d'arrêt et de perquisitions conçus dans les termes suivants :

« Vu les renseignements à nous parvenus, desquels il résulte contre le nommé X... demeurant à B... inculpation d'infraction à l'article 265 du Code pénal modifié par la loi du 18 décembre 1893. »

Depuis la loi de 1935 aucune circulaire ministérielle n'est intervenue pour préciser aux préfets les conditions d'emploi du nouveau texte.

Il semble que le ministre de l'Intérieur veuille en limiter autant que possible d'application. La question s'est posée à propos de saisies de correspondances. Il s'agissait d'émigrés sarrois dont les relations douteuses inquiétaient la police. Celle-ci, pour dévoiler les agissements de ces émigrés, voulut faire procéder à la saisie de leur correspondance. Le ministre consulté, s'y refusa, marquant ainsi qu'il voulait restreindre l'application de l'article 10.

Les chefs de service compétents considèrent cependant l'article 10 comme nécessaire au maintien de la sécurité publique. On tient à la préfecture une liste des agents politiques extrémistes dangereux pour le régime et l'ordre public (cette liste est évidemment modifiée selon le régime politique au pouvoir). Ces agents sont surveillés par la police qui transmet les rapports et procès-verbaux les concernant au chef de division de police de la préfecture. Lorsqu'une agitation ou des troubles sont à craindre, on peut ainsi procéder à leur arrestation préventive.

De même, la police surveille un certain nombre d'individus suspects installés près de positions qui deviendraient stratégiques au cas de guerre (dépôts d'essence importants comme ceux du Verdon, ponts de chemin de fer). Au cas de troubles intérieurs ou de mobilisation, ces individus seraient immédiatement mis hors d'état de nuire.

On procède de la même façon pour prévenir les attentats. Lorsqu'un souverain étranger ou une haute personnalité arrive dans la ville, le préfet reçoit du Ministère de l'Intérieur une liste de personnes suspectes. La police procède alors à des recherches dans les hôtels meublés, les cafés, les établissements louches, en vue de déterminer si aucun de ces individus n'est arrivé. Si certains d'entre eux sont découverts, on procède à leur arrestation.

Mais ces mesures de police ne sont pas prises en vertu de l'article 10 qui ne serait d'ailleurs pas légalement applicable. Les arrestations opérées sont motivées par un de ces délits faciles à découvrir chez les individus suspects (interdiction de séjour - port d'arme prohibée - infraction à la police des étrangers). Sinon, il s'agit de véritables arrestations administratives sous un prétexte quelconque, par exemple une vérification d'identité.

A la préfecture de Toulouse, les fonctionnaires actuels ne se souviennent pas que l'article 10 ait jamais été appliqué. A peine connaissent-ils même l'existence de ce texte et les modifications dont il a été l'objet. C'est dire combien il est tombé en désuétude !

Ainsi, nous pouvons affirmer que l'article 10 n'a pas d'applications actuelles dans les grandes villes de pro-

vince. Il constitue simplement une arme en réserve que le ministre de l'Intérieur pourrait demander au préfet d'utiliser en cas de troubles.

2° *Préfectures de départements frontières :*

A la Préfecture des Basses-Pyrénées, les fonctionnaires que nous avons interrogés ne se souviennent pas d'avoir vu un cas d'application de l'article 10. Pourtant des situations se sont présentées où il aurait pu être appliqué.

Avant la loi de 1933, en matière de contrebande, jamais la préfecture n'est intervenue. L'administration des douanes n'a que peu de rapports avec la préfecture. Les procès-verbaux sont toujours directement transmis au Parquet.

Il en est de même pour l'espionnage. Dans ce département l'espionnage est assez actif, car il est moins strictement surveillé que dans les régions frontières de l'est. Le service du contre-espionnage est assuré par des commissaires et agents spéciaux qui ne relèvent point uniquement de la préfecture. Ceux-ci transmettent leurs rapports à la Sûreté générale et au deuxième Bureau du ministère de la guerre. Une expédition en est envoyée au préfet qui ne prend jamais en ces matières d'initiatives personnelles. Les arrestations sont toujours effectuées par l'intermédiaire du Parquet.

La désuétude en laquelle est tombé l'article 10 a bien été prouvée, ces temps derniers, au cours de la guerre civile d'Espagne. Au moment des attaques vers Irun des troupes du général Franco, de nombreux réfugiés espagnols affluèrent dans les Basses-Pyrénées. D'autre

part, cette région frontière se trouva pendant longtemps l'objet d'un important trafic clandestin d'armes. Enfin, de nombreux émigrés espagnols agissaient en France de façon à pousser nos nationaux à la guerre civile ou à la guerre étrangère. On trouvait dans tous ces faits, les conditions d'application parfaites de l'article 10.

Les crimes et délits commis visaient bien la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

Leur multiplicité rendait très lourde la tâche du parquet compétent — le plus souvent celui de Bayonne — Par ailleurs il fallait souvent agir d'urgence pour procéder à des arrestations ou à des saisies.

Enfin, la qualité d'étranger des délinquants, appartenant à un pays où la représentation diplomatique était illusoire, permettait au préfet d'exercer en toute liberté ses pouvoirs sans engager en rien sa responsabilité.

Eh bien ! même dans ces circonstances, où l'exercice de l'article 10 aurait été extrêmement utile et sans risques, le préfet n'en a jamais usé, préférant laisser appliquer la procédure judiciaire. Un cas typique s'est présenté dans une localité de la côte basque. La police suspectait une villa. Elle supposait qu'elle recélait un dépôt d'armes, qu'elle cachait un poste de T. S. F. clandestin communiquant avec l'Espagne, et qu'elle servait de base à un trafic de correspondances avec ce pays. La police aurait pu agir et perquisitionner immédiatement, en demandant au préfet d'appliquer l'article 10, puisque la sûreté de l'Etat Français était engagée par ces infractions. On ne le fit point. C'est à la suite de l'ouverture d'une information régulière devant le juge d'instruction que la perquisition fut opérée.

Donc, inapplication totale de l'article 10 par la Préfecture des Basses-Pyrénées.

L'utilité éventuelle de l'article 10 au cas de mobilisation, pour arrêter les individus mentionnés au carnet B, y est aussi jugée très secondaire. En fait, le jour de la mobilisation, ces individus seront arrêtés par la Gendarmerie — et c'est là l'essentiel. — On se préoccupera ensuite seulement, de justifier légalement leur arrestation.

En somme, l'article 10 est ici complètement tombé en désuétude, et cela depuis longtemps. On m'a même cité le cas d'un ancien préfet du département qui parlait parfois d'appliquer l'article 10, par manière de plaisanterie, tellement la chose lui paraissait invraisemblable.

Section IV

LE NOUVEL ARTICLE 10 EST-IL SUSCEPTIBLE DES MEMES CRITIQUES QUE L'ANCIEN ?

Nous examinerons successivement les critiques de principe et les critiques d'application.

§ I. — Critiques de principe.

Nous visons ici la question de la séparation des pouvoirs. Nous avons déjà analysé les controverses soulevées à ce sujet; nous n'y reviendrons pas. Constatons simplement que le problème paraît modifié par le délai de 24 heures dans lequel est maintenant enfermée l'action du préfet. Comme le remarquait au Sénat M. Pernot, garde des Sceaux, lors du débat sur la loi nouvelle, il faut en la matière distinguer deux phases : la constatation matérielle de l'infraction et, immédiatement

après, l'intervention de l'autorité judiciaire. Sans doute, les préfets ont le droit d'opérer la constatation matérielle de l'infraction. Mais puisque, aussitôt après, ils sont dans l'obligation de faire intervenir l'autorité judiciaire, c'est cette dernière qui, en pleine indépendance, examine l'affaire et apprécie s'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant les juridictions compétentes.

En définitive, les pouvoirs du préfet, limités à certaines infractions, limités aux cas d'urgence et enfermés dans ce délai très bref de 24 heures ne sont-ils pas comparables à ces pouvoirs exceptionnels d'arrestation que la loi donne au cas de crime flagrant aux officiers et agents de police judiciaire et même aux simples particuliers ?

A-t-on jamais songé à voir dans ces pouvoirs exorbitants une atteinte quelconque à la séparation des pouvoirs, autre chose qu'une nécessité imposée par des considérations pratiques ?

Ces pouvoirs de fait, accordés au cas de flagrant délit, pourquoi ne pourrait-on les étendre aux cas d'urgence, sans tomber dans la violation du principe de la séparation des pouvoirs ?

Il nous semble que cela n'a rien de choquant. Le nouvel article 10 ne nous paraît donc pas pouvoir, sous peine de tomber dans des subtilités juridiques, être considéré comme une violation grave du grand principe constitutionnel.

§ II. — *Critiques d'application.*

Le nouvel article 10 est-il susceptible d'entraîner dans la pratique les mêmes abus que son prédécesseur ?

Nous répondons sans hésiter par la négative. L'obligation faite au préfet de transmettre l'affaire au parquet dans les 24 heures, celle imposée à tous les agents requis par lui d'informer sans délai l'autorité judiciaire, mettent les particuliers à l'abri de tout abus, si minime soit-il.

D'autant plus que — il est logique de le supposer — le préfet évitera d'entreprendre toute procédure importante qu'il n'aurait point le temps de terminer et il enverra immédiatement au parquet les procès-verbaux de ses commissaires. Les renseignements recueillis plus haut confirment bien cette hypothèse : l'article 10 n'est pas appliqué.

Mais puisque l'article 10 n'est pas appliqué, et pour cette raison, un autre danger n'est-il pas à craindre, celui du développement de la coutume illégale des arrestations de fait, non motivées, devenant de véritables arrestations administratives ?

Nous avons vu qu'il est nécessaire et même indispensable à une police qui veut remplir efficacement son rôle de posséder certains pouvoirs. Celui d'arrestation vient au premier rang. D'ailleurs, l'opinion publique partage cette conviction : les honnêtes gens qui n'ont jamais eu affaire personnellement à la police où à la justice sont persuadés que le gendarme, l'inspecteur de police, l'agent de ville même, ont un pouvoir personnel d'arrestation. Si l'un de ces agents leur ordonnait de le suivre au poste de police ils obéiraient sans lui demander aucune justification.

Ce pouvoir d'arrestation de la police est donc né-

cessaire et il ne choque personne. La police en profite, car elle l'utilise largement. Nous avons vu comment elle en use au cas de manifestations publiques, sous les prétextes fallacieux de vérification d'identité, ou d'appel en témoignage. Autrefois déjà, du temps où l'article 10 permettait de poursuivre tous les délits, on recourait rarement à lui, car il engageait la responsabilité du préfet.

On peut donc se demander si le véritable danger n'est pas plutôt à côté de l'article 10 que dans le texte lui-même. Le texte, entouré de garanties multiples qui le rendent inutilisé et presque inutilisable, est aujourd'hui bien inoffensif. Mais ne risque-t-on pas de retrouver les abus anciens dans une action du préfet en marge de texte ?

CHAPITRE V

ETUDE CRITIQUE — PROPOSITIONS

CONCLUSION

La seule comparaison de l'importance respective des chapitres de notre thèse, permet déjà de conclure que l'importance de l'article 10 est beaucoup plus historique qu'actuelle. De multiples projets de lois, de nombreux articles de revues, beaucoup de paroles et d'écrits ont été suscités par ce texte, qui cependant, se desséchait lentement, jusqu'à perdre presque toute application pratique.

La lecture des travaux et des documents parlementaires révèle nettement ce phénomène.

Dès les premières années de la Troisième République, au souvenir de certains abus autorisés par l'article 10 sous le Second Empire, la suppression en fut demandée au Parlement. Mais ces abus n'étaient déjà plus une réalité présente et leur crainte tendit rapidement à s'effacer, avec le temps, et l'exemple d'une Préfecture devenue soucieuse de la légalité. Aussi, l'opinion publique qui oublie vite, cessa-t-elle rapidement de s'intéresser à l'article 10. Cette indifférence, qui trouva son reflet au Parlement, explique que le projet de loi, perpétuellement discuté, ait été sans cesse renvoyé d'une législature à l'autre, sans jamais être voté.

Bientôt, la suppression de l'article 10 devint une for-

mule de style reprise à chaque législature nouvelle par les défenseurs des idées libérales qui en faisaient un symbole de leur lutte pour la liberté.

La question, traitée légèrement par les parlementaires, préoccupa cependant plus sérieusement des esprits éminents. En 1901, la Société générale des Prisons en fit l'objet de ses études. Lors de ces séances, une divergence de vues se révéla entre les théoriciens et les praticiens. Ces derniers se déclarèrent en effet, pour des considérations d'utilité pratique, partisans du maintien de l'article 10. Le texte n'avait plus contre lui que ceux qui le jugeaient d'après l'histoire et les principes du droit. Raphaël Rougier, ferme tenant de ces tendances philosophiques, dressait en 1905 un long et violent réquisitoire contre l'article 10. Il puisait ses arguments dans les abus historiques du texte et dans les règles du droit constitutionnel.

A cette époque, les projets de loi se multiplièrent. Mais la masse des parlementaires se trouvait assez peu émue par un texte dont beaucoup apprenaient en même temps et l'existence et les dangers, de la plume ou de la bouche du rapporteur. Voilà pourquoi l'abolition de l'article 10, tantôt votée par le Sénat et tantôt par la Chambre, a pu attendre si longtemps une consécration du Parlement tout entier.

Puis, un jour, sans que le projet ancien ait été retouché ni adapté aux nécessités du moment, presque sans discussion, la loi sur la liberté individuelle fut votée et, du même coup, l'article 10 abrogé.

Mais à peine la loi nouvelle était-elle promulguée que

de graves difficultés d'application se firent sentir. Beaucoup de ses dispositions étaient à modifier. L'article 10 fut ainsi remis en question et son rétablissement proposé. Le Gouvernement se borna à demander que l'on rendit aux préfets leurs pouvoirs en matière de sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. Il paraît certain que s'il eut proposé le rétablissement pur et simple de l'ancien article 10, il l'eut aussi bien obtenu. Car, le rapporteur du projet de loi signala lui-même que les inconvénients de la suppression de l'article 10 s'étaient surtout fait sentir dans la répression de certains délits de droit commun, notamment, le trafic des stupéfiants. Au contraire, les critiques qui s'élevèrent au Sénat et à la Chambre contre le projet visèrent surtout la partie politique du texte, seule rétablie. Il est probable que le Gouvernement n'osa pas demander le rétablissement pur et simple d'une disposition qui avait fait l'objet de tant de polémiques. Il choisit dans ce texte la partie qui l'intéressait au premier chef, c'est-à-dire celle relative à la sécurité de l'Etat et il la fit adopter.

Que faut-il penser de ce texte ? Il eut sa célébrité dans le passé : Ne voulut-on pas en faire un symbole de l'absolutisme ? Il avait déjà perdu depuis longtemps son prestige, lorsque la loi du 7 février 1933 le supprima. La loi de 1935 le ressuscita, mais après l'avoir tellement amputé qu'il se trouve aujourd'hui à peine viable.

Conviendrait-il de le faire disparaître définitivement de notre Code ? Faudrait-il au contraire lui rendre sa portée primitive ? Ou bien, pourrait-on suppléer à son absence par d'autres dispositions législatives. Nous allons essayer d'y répondre.

Débarrassons-nous d'abord de la dernière question posée. Il serait certainement possible d'imaginer une nouvelle organisation de la police ou de nouvelles modalités de la procédure judiciaire. Mais notre rôle n'est pas d'étudier le problème dans sa généralité. Bien qu'à certains égards, notre Code d'Instruction Criminelle puisse être considéré comme imparfait ou désuet, nous ne voulons point envisager de solutions qui le bouleverseraient. Nous le prenons tel qu'il est, et nous visons exclusivement les solutions qui restent dans son cadre.

Nous avons déjà indiqué quel est le principe de ces solutions : Elles prétendent triompher des difficultés d'une façon très simple, par l'installation d'un juge d'instruction ou d'un substitut du procureur de la République auprès du préfet. Ainsi, seraient réunis les avantages d'une procédure régulière et rapide. Mais à notre sens, ces réformes sont par trop simplistes. Elles supposent d'abord, en ce qui concerne le juge d'instruction, qu'il pourrait être directement saisi par le préfet, ce qui n'a encore jamais été admis par la jurisprudence. De toute façon, elles ne sauraient résoudre la question. De deux choses l'une, ou bien le magistrat de l'ordre judiciaire signerait, sur simple présentation, les mandats que lui enverrait le préfet; ou bien il s'entourerait avant de le faire de toutes les garanties habituelles.

Dans le premier cas, il deviendrait inutile de faire intervenir un magistrat de l'ordre judiciaire, puisque sa présence n'offrirait aucune garantie supplémentaire pour la liberté individuelle. Bien au contraire, le danger se trouverait accru du fait de l'irresponsabilité plus

grande du magistrat. Nous ne parlons pas de la situation éminemment délicate de ce substitut ou de ce juge d'instruction, détaché tout seul auprès de ce grand personnage politique qu'est le préfet de police.

Dans le deuxième cas, où l'on suppose que le magistrat s'entourerait de garanties suffisantes, on peut encore envisager deux hypothèses suivant que ce magistrat serait un juge d'instruction ou un substitut du procureur de la République. S'il s'agissait d'un juge d'instruction qui est, il ne faut pas l'oublier, un magistrat absolument indépendant, il prendrait avant de statuer sur la délivrance d'un mandat de justice tous les renseignements qu'il jugerait utiles; s'il s'agissait d'un substitut, il demanderait avant d'engager une procédure importante l'avis de ses supérieurs hiérarchiques. On retomberait alors dans les lenteurs de la procédure judiciaire.

Il n'est donc pas possible, dans l'état actuel de l'organisation de la procédure administrative et judiciaire, de sortir de ce dilemme : ou bien il faut se contenter de la procédure judiciaire, ou bien il faut laisser au préfet tout ou partie des pouvoirs exceptionnels de l'article 10, avec les avantages et les inconvénients qu'ils comportent.

Pour émettre une opinion à ce sujet, il y a donc lieu de peser exactement quels sont ces avantages et quels sont ces inconvénients. Dans ce but, nous reprendrons une fois encore la distinction consacrée par la loi de 1935 entre les infractions politiques et les infractions de droit commun.

Infractions politiques :

Bien que les pouvoirs du préfet en cette matière aient fait l'objet de critiques violentes et de longues polémiques, nous répondrons résolument qu'ils sont nécessaires. Sans doute, ils ont entraîné des abus, lésé des intérêts particuliers. Mais ces abus tenaient au Régime et au Gouvernement alors au pouvoir, non pas à l'article 10 lui-même. Des violations de droits analogues se seraient certainement produites en l'absence de cet article, sous le couvert de quelques autres textes, ou même sans justification aucune, par des moyens détournés. L'article 10 doit donc être conservé dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

La nécessité d'assurer la sûreté extérieure de l'Etat par la répression de l'espionnage se fait actuellement sentir plus que jamais. Le Parlement a voté le 26 janvier 1934, alors que l'article 10 était supprimé, une loi réprimant sévèrement l'espionnage; un décret du 30 octobre 1935 est venu en aggraver les pénalités. Un Gouvernement a aussi le droit de se défendre à l'intérieur. Mais il doit se défendre légalement, et pour cela il lui faut des textes et des pouvoirs qui le lui permettent. Car s'il ne peut agir dans la légalité, ou bien il forgera des textes nouveaux, textes dangereux parce qu'ils seront des mesures de circonstances, ou bien il agira arbitrairement, sous la poussée des nécessités. Les exemples en sont nombreux. Nous en avons signalé de récents.

De tels pouvoirs sont utiles à tous les préfets indistinctement, aussi bien à ceux des départements qu'au préfet de police. C'est à Paris qu'ils sont le plus nécessaires. Mais il ne faut pas laisser les préfets de province et

notamment ceux des grandes villes, désarmés devant des menaces de troubles ou d'attentats. En 1901, lors de la revue de Betheny, le préfet de la Marne avait fait procéder à des arrestations préventives qu'il jugeait nécessaire pour la sécurité du Président de la République et des Souverains russes qui étaient les hôtes de la France. On le lui reprocha, et ces mesures, prises en vertu de l'article 10, furent jugées excessives. Mais si, au mois d'octobre 1934, alors que l'article 10 était supprimé, le préfet des Bouches-du-Rhône avait pu agir d'une façon aussi énergique, sans doute aurait-on évité l'assassinat du roi Alexandre I^{er} de Yougoslavie et du ministre Barthou. Et pourtant, cruelle ironie des choses, M. Barthou s'était toujours montré un farouche adversaire de l'article 10 !

Infractions de droit commun :

Il convient au contraire de séparer en cette matière le préfet de police des préfets des départements. Ces derniers, de l'affirmation même de ceux qui exercent ou ont exercé des fonctions préfectorales, n'utilisent plus depuis longtemps leurs pouvoirs de police judiciaire pour la répression des délits de droit commun. Dans certains départements, ces pouvoirs n'ont peut être même jamais été utilisés et cela s'explique aisément. L'action du préfet pourrait s'exercer, dans l'espace, sur tout le territoire du département; mais pour qu'elle fut possible, il faudrait que ce fonctionnaire disposât de forces de police appropriées.

Or, en fait, peu d'agents se trouvent à son service exclusif. En qualité de représentant du Ministre de l'In-

térieur, il est le chef hiérarchique des commissaires et inspecteurs de la sûreté nationale et de la police mobile; mais ceux-ci sont peu nombreux. Aucune de ces deux catégories d'agents n'a d'ailleurs une compétence adaptée au cadre du département; celle des commissaires et inspecteurs de la sûreté est communale; celle des agents de la police mobile, régionale. Nous avons bien vu que le préfet dispose d'une police personnelle, départementale : les commissaires spéciaux et leurs inspecteurs, ainsi que le commissaire de surveillance du territoire; mais le rôle de ces agents est exclusivement politique.

Ainsi, il n'existe pas, pour la répression des infractions de droit commun de police à rayon d'action départemental; cela démontre bien, qu'en cette matière un rôle actif du préfet dans l'ensemble de sa circonscription territoriale n'a jamais été envisagé.

Reste donc la ville même où se trouve le siège de la préfecture. S'il s'agit d'une petite ville, même insuffisance de moyens; mais aussi, absence de ces délits spéciaux qui peuvent seuls nécessiter une action préfectorale. S'il s'agit d'une grande ville, les infractions de cette sorte n'y sont pas rares; mais, là encore, la préfecture ne peut utilement les réprimer faute d'une organisation appropriée de ses services et de ceux de la police. Les commissaires ne relèvent pas directement du préfet, comme à Paris. Ils sont subordonnés au commissaire central qui est lui-même un fonctionnaire de caractère complexe dépendant à la fois du maire, du procureur de la République et du préfet pris comme représentant du ministre de l'Intérieur. Le commissaire central

transmet les procès-verbaux relatifs aux infractions de droit commun au parquet et au maire. Il n'adresse au préfet que ceux contenant des informations politiques ou concernant des délits susceptibles d'entraîner des sanctions administratives.

Le préfet utilise quotidiennement le commissaire central pour opérer les enquêtes nécessaires à ses divers services, ou pour le renseigner sur tel individu ou tel fait particulier.

Mais, sauf les exceptions indiquées, il ne reçoit pas normalement de procès-verbaux dressés en matière de police judiciaire. Comment donc le préfet pourrait-il agir utilement dans ces conditions ? Ainsi, même dans les grandes villes, l'article 10 n'est pas utilisé par les préfets en matière de droit commun, faute de moyens d'action propres et aussi parce qu'ils ne tiennent pas à jouer un rôle de commissaires de polices.

Nous ne voyons donc, en cette matière, aucun inconvénient à la suppression des pouvoirs de police judiciaire de tous les préfets de départements, y compris ceux des grandes villes.

Mais notre conclusion est toute différente en ce qui concerne le préfet de police à Paris. Ce haut fonctionnaire se trouve à la tête d'une police nombreuse et bien organisée. Il dispose ainsi de moyens d'action plus rapides et plus souples que ceux du procureur de la République.

Il a en outre, en vertu des pouvoirs de police générale que lui confèrent la loi du 28 pluviôse de l'an VIII et l'arrêté du 12 messidor de l'an VIII, à connaître d'un

certain nombre de matières susceptibles d'infractions pénales.

Il doit veiller, en vertu de ces textes, à l'exécution des lois et règlements sur la mendicité et le vagabondage. La surveillance, des hôtels garnis, des logeurs, des maisons de jeux lui est confiée. Il lui appartient de régler ou d'interdire les jeux dans les lieux publics et de surveiller les paris aux courses. Il exerce la police des mœurs et contrôle les formalités imposées aux étrangers résidant en France.

L'exercice de ses attributions de police municipale peut aussi l'amener à découvrir des délits correctionnels. Il est chargé, en cette qualité, d'exercer une surveillance générale sur l'hygiène et la salubrité publiques. Il assure également la liberté, la sécurité et l'honnêteté du commerce, en veillant à la libre circulation des denrées, en vérifiant les poids et mesures et en saisissant les marchandises prohibées par la loi.

On conçoit donc toute l'efficacité que peuvent comporter les pouvoirs de police judiciaire du préfet de police qui, par ses attributions administratives et municipales, pénètre dans tous les milieux et contrôle les activités les plus diverses. Il peut ainsi atteindre et poursuivre plus utilement que le Parquet certains délits de caractère spécial, tels que le trafic des stupéfiants, les paris et jeux de hasard clandestins, l'embauchage en vue de la débauche.

L'efficacité plus grande de cette intervention tient en outre — il faut le dire — à la nature de l'action policière qui est plus brutale et moins formaliste que

l'action judiciaire. Elle est aussi, de ce fait, plus sujette à erreur et plus dangereuse pour la liberté individuelle.

Mais ce danger, croyons-nous, n'est guère redoutable en matière de délits de droit commun.

La police connaît en effet les individus justiciables de son action, et comme elle les connaît, elle les traite. Si le préfet s'est vu souvent actionné par des délinquants politiques pour atteintes à la liberté individuelle, rien de tel n'a jamais eu lieu en matière de droit commun.

Cette circonstance ne prouve pas que de tels abus n'existent point; il est certain que la police commet parfois des irrégularités, des erreurs et même des injustices. Mais l'autorité judiciaire n'est-elle pas elle-même faillible ? N'a-t-elle pas à rendre parfois des ordonnances de non-lieu ou des décisions de relaxe en faveur d'individus qui n'ont même pas toujours été exemptés de la détention préventive ?

Cette question nous ramènerait ainsi au problème classique du conflit qui existe entre les nécessités de la répression et la protection de la liberté individuelle, et à la divergence de vues qui divise théoriciens et praticiens. Nous ne songeons pas à vider ici en quelques mots ce grave débat. Il y a entre ces tendances opposées un équilibre si difficilement réalisable que le fléau de la balance penchera sans doute toujours d'un côté ou de l'autre. Aussi, limiterons-nous l'opinion que nous allons formuler à l'objet restreint qui nous occupe : à savoir si les pouvoirs du préfet de police présenteraient ou non plus d'utilité que de danger.

D'un côté, ces pouvoirs feraient naître le risque de

quelques erreurs, qui toucheraient presque toujours des individus tarés, dont l'honorabilité déjà grevée d'un passé judiciaire n'a rien à perdre dans quelques formalités de police. Risque encore limité d'ailleurs par la possibilité d'entourer l'application de l'article 10 de garanties telles que personne n'ait à en souffrir. De l'autre côté, ces pouvoirs permettraient une répression efficace de certains délits, aussi difficiles à saisir, que dangereux au point de vue social. Ils donneraient en outre au préfet la possibilité de procéder légalement à des perquisitions ou à des arrestations nécessaires, sans avoir à recourir aux moyens irréguliers que nous avons signalés : prétendues vérifications d'identité, abus de la notion de flagrant délit. On éviterait ainsi le grave danger d'une action occulte et illégale de la police.

Ces avantages nous paraissent donc l'emporter sur les risques et cela nous conduit à penser qu'il eut été préférable de laisser subsister les pouvoirs du préfet de police en matière de droit commun.

Nous en arrivons ainsi à l'examen des mesures et des restrictions dont il est possible d'entourer l'application de l'article 10 pour éviter tout arbitraire et toute atteinte grave à la liberté individuelle dans l'exercice des pouvoirs des préfets.

Les garanties envisagées sont les suivantes :

— La limitation des pouvoirs du préfet aux cas d'urgence.

— L'obligation de transmettre la procédure au procureur de la République.

— La responsabilité civile du préfet.

Limitation aux cas d'urgence :

La première de ces garanties conditionne le droit d'intervention du préfet à l'urgence. L'urgence devient ainsi pour ce fonctionnaire, comme la flagrance du délit pour les officiers de police judiciaire, une circonstance créatrice de pouvoirs spéciaux. La logique de cette restriction insérée dans la loi nouvelle s'impose. L'existence d'une action préfectorale, en marge de la procédure judiciaire, est principalement motivée par la plus grande rapidité d'exercice de la première. Seule, une nécessité d'agir promptement, c'est-à-dire un cas d'urgence, peut donc la justifier. Reste à préciser ce qu'il faut juridiquement entendre par l'urgence et nous avons déjà mesuré la difficulté de donner une telle définition.

La répression de tout délit n'est-elle pas urgente pour la société ? Il nous semble cependant qu'il faille resserrer davantage cette notion, selon la formule que nous avons proposée plus haut.

Mais, en l'absence d'une définition légale, cette notion manquera toujours de netteté, laissant ainsi au préfet une grande latitude d'appréciation. La responsabilité de ce dernier, au cas d'inobservation de cette prescription, s'en trouvera réduite d'autant. Il semble même, qu'une responsabilité à ce sujet ne pourrait être retenue par les tribunaux judiciaires que devant la preuve de la mauvaise foi du préfet. Il serait donc utile qu'un texte de loi vint définir d'une façon précise la notion d'urgence.

Transmission de la procédure au Parquet :

L'obligation de transmettre la procédure au procu-

reur de la République, admise jurisprudentiellement sous l'empire de l'ancien article 10, a été consacrée par la loi du 25 mars 1935. Mais cette loi l'a singulièrement aggravée en assignant à l'accomplissement de cette formalité un délai de 24 heures. Ce court laps de temps constitue une garantie pour la liberté individuelle; il laisse uniquement à l'autorité administrative le temps de faire un acte matériel, arrestation ou saisie; la suite de la procédure passe immédiatement à l'autorité judiciaire. Les inconvénients de la brièveté de ce délai n'ont guère pu se faire sentir dans le domaine actuellement très limité de l'article 10. Mais, si l'on rendait au préfet de police ses pouvoirs en matière de droit commun, ainsi que nous l'avons préconisé, ce délai devrait être prolongé, sous peine de constituer une entrave irrémédiable.

Comment concevoir sinon que le préfet puisse, par exemple, engager une enquête sérieuse contre une bande de malfaiteurs, retrouver le lien qui les unit, procéder à des arrestations successives, s'il ne dispose pas d'un temps suffisant ? Limiter son action par un délai bref et fatidique, c'est l'étouffer : le préfet renoncera à suivre lui-même une affaire qu'il n'aurait pas le temps de mener à bien et laissera au juge d'instruction le soin de la débrouiller.

Il est d'ailleurs possible de concilier les deux intérêts en présence de la façon suivante : assujettir le préfet à l'obligation d'avertir dans les 24 heures le procureur de la République de la poursuite qu'il vient d'engager; mais, lui laisser le temps de poursuivre sa procé-

ture pour la transmettre au parquet dès qu'elle est terminée ou dès que le procureur l'en requiert. On accorderait ainsi au préfet plus de liberté d'action, tout en le soumettant au contrôle de l'autorité judiciaire.

Quant au point de départ du délai de 24 heures, il suffit pour le préciser, de réfléchir à la raison d'être de cette formalité. Il doit avoir pour origine l'acte portant une atteinte grave à la liberté, c'est-à-dire l'arrestation, la perquisition ou la saisie.

Responsabilité civile du préfet :

La troisième garantie consiste dans la responsabilité civile du préfet. On a dit que cette garantie était illusoire, du fait des multiples difficultés que rencontre sa mise en jeu. Sans doute, il est long et coûteux d'obtenir un jugement contre le préfet; mais cela tient surtout, nous l'avons vu, aux incidents de procédure que soulève régulièrement ce fonctionnaire : l'exception d'incompétence est de style. Ne suffirait-il pas, pour éviter ces inconvénients, de décider législativement que l'action civile contre les préfets, en raison des fautes par eux commises dans l'exercice de leurs pouvoirs de police judiciaire, rentre dans la compétence des tribunaux civils ? On jouirait ainsi, à l'encontre du préfet, de garanties infiniment supérieures à celles qu'un particulier possède à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire. Ces derniers ne sont pas infaillibles; mais leur erreur, ne leur est pas imputable puisqu'ils ne peuvent être attaqués que par la prise à partie.

La responsabilité civile du préfet a une portée beaucoup plus grande qu'il ne paraît à première vue. Elle

soumet en effet l'appréciation des actes du préfet à la Cour de Cassation qui servira d'organe régulateur et qui, suivant les nécessités du moment, les appréciera d'une façon extensive ou restrictive.

Nous avons vu qu'au cours du XIX^e siècle la Cour Suprême interpréta l'article 10 dans le sens des pouvoirs les plus larges des préfets. Jurisprudence de circonstance imposée par un Gouvernement autoritaire, a-t-on dit. Explication inexacte, car sous les Gouvernements libéraux qui suivirent, la Cour n'est pas revenue sur ses décisions antérieures; elle a même élargi encore les attributions des préfets. C'est donc qu'elle estimait utile de conserver aux préfets des pouvoirs qui ne résultaient nullement d'une interprétation stricte et exégétique de l'article 10. Il n'est pourtant pas possible de placer les intérêts et la liberté des particuliers entre des mains plus sûres que celles de la Cour de Cassation. Sa jurisprudence qui a su, en maintes circonstances, plier d'une façon équitable des textes vieillis aux exigences du moment, aurait pu restreindre les pouvoirs du préfet à ceux d'un simple officier de police judiciaire. Les termes de l'article 10 le permettaient aisément. Si elle ne l'a pas fait, si elle s'est au contraire montrée très extensive, c'est qu'elle a senti l'opportunité de cette interprétation.

Nous y voyons la haute affirmation par la Cour de Cassation, protectrice suprême des intérêts privés, de l'utilité sociale des pouvoirs de police judiciaires des préfets et de leur innocuité.

L'appui de cette autorité vient singulièrement ren-

forcer notre conclusion, favorable aux pouvoirs de police judiciaire des préfets.

Résumons donc et condensons en quelques phrases les résultats de notre étude : Nous estimons, qu'en matière politique, il convient de laisser subsister le pouvoir des préfets des départements. Il faut aussi rétablir les pouvoirs du préfet de police pour la répression des crimes et délits de droit commun. Mais cette action doit être dans un cas comme dans l'autre réservée aux cas d'urgence et restreinte par le contrôle du Parquet et la communication de la procédure. Le principe de la responsabilité civile du préfet devant les Tribunaux judiciaires doit enfin être clairement énoncé.

Voici la formule à laquelle nous ont conduit ces considérations et que nous proposons comme nouvelle rédaction de l'article 10 :

« Le préfet de police à Paris pourra faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits et d'en livrer les auteurs à l'autorité judiciaire.

Les préfets des départements auront les mêmes pouvoirs, mais uniquement en ce qui concerne les crimes et délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat.

Les pouvoirs du préfet de police ou des préfets des départements seront limités aux cas d'urgence.

L'urgence existera lorsque le préfet pourra légitimement redouter que la constatation des crimes et délits ou l'arrestation de leurs auteurs ne soient pas assurées

à temps par l'intervention régulière de l'autorité judiciaire.

Tout préfet qui aura fait usage des droits à lui conférés par les paragraphes précédents sera tenu d'en aviser le Procureur de la République dans les 24 heures; il lui transmettra le dossier complet de l'affaire dans le plus bref délai ou à la première réquisition de ce magistrat.

Tout officier de police judiciaire ayant reçu une réquisition du préfet agissant en vertu des dispositions ci-dessus, tout fonctionnaire à qui notification de saisie aura été faite en vertu des mêmes dispositions, seront tenus d'en donner avis sans délai au Procureur de la République.

Les fautes portant atteinte aux droits des particuliers, commises par le préfet dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le présent article, engageront sa responsabilité civile devant les tribunaux judiciaires. »

BIBLIOGRAPHIE

- ANDRIEUX. — Souvenirs d'un préfet de police (Paris, 2 vol.).
- BÉRANGER. — De la justice criminelle (1818).
- BERTAULD. — La liberté civile (Paris, 1864, 1 vol.).
- COMBARIEU. — Des pouvoirs du préfet de police (*Revue d'Administration*, 1883, p. 5).
- DALLOZ. — Recueil période et critique de jurisprudence de législation et de doctrine.
- DALLOZ. — Répertoire pratique et son supplément.
- DILHAC. — Les pouvoirs de police judiciaire des préfets (Thèse Rennes, 1937).
- FAUSTIN-HÉLIE. — Traité d'instruction criminelle (2^{me} édit., tome 3).
- GARÇON (Maurice). — La justice contemporaine, 1870-1932 (*Grasset, édit.*, 1932).
- GARRAUD. — Traité d'instruction criminelle et de procédure pénale (3^{me} édit., 1929, 6 vol.).
- GOYET (Francisque). — Commentaires de la loi du 25 mars 1935 (*Lois nouvelles*, 15 avril et 1^{er} mai 1935).
- GUYON (Etienne-Félix). — L'organisation de la police en France (Thèse Paris, 1923).
- HUGUENEY. — Variations sur l'article 10 du C. I. C. (*Etudes criminologiques*, Paris 1927, p. 1).
- LABORDE. — Cours de droit criminel (2^{me} édit., Paris 1886).

- LARNAUDE. — Les garanties de la liberté individuelle
(*Revue pénitenciaire*, février 1901).
- LE POITTEVIN. — Dictionnaire des Parquets (6^{me} édit.,
1928).
- LE POITTEVIN. — Code d'instruction criminelle annoté,
1926.
- MAGNOL (J.). — Commentaire de la loi du 25 mars
1935 (Rousseau et C^{ie}, édit., 1935).
- MARIZIS. — Les pouvoirs judiciaires des préfets et
l'article 10 du Code d'instruction criminelle (Thèse
Paris, 1914).
- MANGIN. — Traité des procès-verbaux; de l'instruction
écrite (Paris, 1837).
- MOUNEYRAT (Edmond). — La Préfecture de police
(Thèse Paris, 1906).
- MORIN. — Répertoire de droit criminel.
- PETIT. — Les préfets et le code d'instruction criminelle
(Thèse Paris, 1903).
- PICOT. — La protection des libertés individuelles (*Re-
vue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1903).
- POPLAWSKI. — A son cours.
- RÉGNIER (Jacques). — La séparation des pouvoirs admi-
nistratifs et judiciaires et l'article 10 du C. I. C.
(Berger-Levrault, édit., Paris, 1905).
- ROUGIER (Raphaël). — La liberté individuelle et les
pouvoirs judiciaires de l'administration (*Revue
critique de législation et de jurisprudence*, 1903-
1904).
- VIDAL et MAGNOL. — Cours de droit criminel (Rousseau
et C^{ie}, 8^{me} édit.).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Etendue des pouvoirs</i> <i>des préfets sous l'empire de l'ancien arti-</i> <i>cle 10</i>	
11	11
Section I. — Les préfets n'étaient pas officiers de police judiciaire. Les divers sens possibles de l'expression « police judiciaire »	
12	12
§ I. — Les préfets n'étaient pas offi- ciers de police judiciaire	
12	12
§ II. — Que faut-il entendre par pouvoirs de police judiciaire ...	
13	13
Section II. — Attributions du préfet d'après la formule extensive admise par la jurisprudence	
17	17
§ I. — Pouvoirs de police judiciaire « stricto sensu »	
17	17
§ II. — Droit de perquisition et de saisie	
18	18
§ III. — Droit d'arrestation	
24	24
§ IV. — Mesures préventives	
27	27
Section III. — Conditions d'exercice des pouvoirs du préfet	
33	33
§ I. — Conditions de fond	
33	33

§ II. — Conditions de forme	40
Section IV. — Responsabilité des préfets dans l'exercice de leurs pouvoirs	42
§ I. — Responsabilité civile	42
§ II. — Procédure de l'action en responsabilité	45
CHAPITRE II. — <i>Travaux et discussions parle-</i> <i>mentaires en vue de la réforme de l'arti-</i> <i>cle 10</i>	47
Projet de révision de 1878	48
Projet Le Roger	49
Projet Le Royer	49
Projet de Ramel	57
Projet Mirman	58
Projet Clémenceau et Cruppi	59
Projets Clémenceau et Cruppi	59
Deuxième projet Clémenceau	59
Projet Paul Meunier	62
Projet Renault	66
Projet Renoult	66
Loi du 7 février 1933 abrogeant l'arti- cle 10	67
Loi du 25 mars 1935 rétablissant l'arti- cle 10	68
CHAPITRE III. — <i>Arguments invoqués pour et</i> <i>contre le maintien de l'ancien article 10</i> . .	75
Section I. — Critiques de principe. L'arti- cle 10 et la règle de la séparation des pouvoirs	75
§ I. — Violation des principes cons- titutionnels	75

§ II. — Dangers de l'immixtion de l'administratif dans le judiciaire.	79
Section II. — Critiques de l'article 10 dans son application pratique telle qu'elle a été fixée par la jurispru- dence	82
§ I. — En matière de droit commun	82
§ II. — En matière politique	85
§ III. — La responsabilité judiciaire du préfet	90
Section III. — Avantages de l'article 10.	91
§ I. — La répression de certaines infractions ne pourrait pas être exercée sans l'article 10	91
§ II. — L'article 10 est nécessaire à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat	93
Section IV. — Réformes proposées dans le but de concilier les partisans et les adversaires de l'article 10	95
§ I. — Réformes restrictives de l'ar- ticle 10	97
§ II. — Réformes remplaçant l'arti- cle 10 par des institutions nou- velles	100
CHAPITRE IV. — <i>Le nouvel article 10</i>	105
Section I. — Inconvénients provoqués par la suppression de l'article 10	105
Section II. — Domaine d'application théorique de l'article 10	114

§ I. — Maintien des pouvoirs de l'ancien article 10	114
§ II. — Limitation des cas et des conditions d'exercice des pouvoirs du préfet	118
Section III. — Domaine d'application pratique de l'article 10	129
pratique de l'article 10	123
§ I. — Préfet de police	129
§ II. — Préfets de départements ..	133
Section IV. — Le nouvel article 10 est-il susceptible des mêmes critiques que l'ancien ?	140
CHAPITRE V. — <i>Etude critique. - Propositions -</i>	
Conclusion	145
— Pourrait-on remplacer l'article 10 par d'autres dispositions législatives ? ..	147
— Faut-il conserver ou supprimer l'article 10 ?	147
— Garanties dont doit être entourée l'application de l'article 10	156
— Nouvelle rédaction proposée	161
BIBLIOGRAPHIE	163
TABLE DES MATIÈRES	165

